



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Área de Derecho Internacional Público**

**Curso 2017/2018**

# **Las herramientas de la UE en la lucha contra el retroceso democrático: los casos de Hungría y Polonia**

**Estudiante: Pablo Padín Pérez**

**Tutor: Javier Laso Pérez**

**Junio de 2018**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Público General**

**Área de Derecho Internacional Público**

**Las herramientas de la UE en la lucha  
contra el retroceso democrático: los casos  
de Hungría y Polonia**

**The tools of the EU in the fight against  
democratic backsliding: the cases of  
Hungary and Poland.**

**Estudiante: Pablo Padín Pérez**  
**pablopadin@usal.es**

**Tutor: Javier Laso Pérez**

# Índice

<b>Resumen .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>La UE y los derechos humanos .....</b>	<b>5</b>
<b>El riesgo del retroceso democrático .....</b>	<b>8</b>
<b>Acciones para el control de la democracia y de los derechos humanos en la UE .....</b>	<b>10</b>
<b>Artículo 7 TUE .....</b>	<b>11</b>
<b>Artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.....</b>	<b>13</b>
<b>Acciones no incluidas en los tratados: Presión Social y “Issue Linkage” .....</b>	<b>14</b>
<b>Acciones fuera del marco legal de la UE: El caso Haider.....</b>	<b>16</b>
<b>Los casos de Hungría y Polonia .....</b>	<b>18</b>
<b>Hungría .....</b>	<b>19</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>19</b>
<b>Las reformas de Fidesz: Su efecto sobre los Derechos Humanos y la Democracia .....</b>	<b>20</b>
<b>La respuesta de la Unión Europea a la amenaza autoritaria de Hungría.....</b>	<b>25</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>27</b>
<b>Polonia.....</b>	<b>29</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>29</b>
<b>Las reformas de PiS: Su efecto sobre los Derechos Humanos y la Democracia .....</b>	<b>30</b>
<b>La respuesta de la Unión Europea a las reformas en Polonia.....</b>	<b>33</b>
<b>Conclusión.....</b>	<b>36</b>
<b>Diferencias en la reacción de la UE en los casos de Hungría y Polonia.....</b>	<b>37</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>42</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>43</b>

## Resumen

La democracia y el respeto por los derechos humanos se entienden como condiciones necesarias para la pertenencia a la Unión Europea, tal y como se establece en los tratados de la UE. Mas dudosa es la capacidad de la unión para garantizar que un país miembro no sufra un deterioro de su sistema democrático que ponga en peligro los derechos humanos y los valores democráticos, consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. La Unión Europea dispone de varias herramientas para tratar de frenar los ataques a la democracia, aunque a lo largo de los años estas se han mostrado poco efectivas. El trabajo hace un repaso de los diferentes mecanismos tanto legales como informales de los que dispone la UE, para después analizar su uso en los casos de retroceso democrático más claros: los de los actuales gobiernos de Hungría y Polonia. El estudio concluye que la capacidad de la Union europea para frenar o revertir el retroceso democrático es muy limitada, en tanto carece de un mecanismo sancionador que pueda emplear con facilidad, vista la ineficacia de las herramientas empleadas hasta el momento.

**Palabras clave:** Retroceso democrático, Unión Europea, Polonia, Hungria

## Abstract

Both democracy and the respect of human rights are understood as necessary conditions for membership to the European Union, as established in EU treaties. Even then, the unions ability to guarantee that a member state doesn't suffer from democratic backsliding is questionable, even if this backsliding endangers respect for human rights and democratic values which appear in article 2 of the Treaty of the European Union. The EU has various tools at its disposable to stop these attacks on democracy, but throughout the years these have proven to be largely ineffective. This study does an overview of these mechanisms, both legal and informal, to later analyse their use in the clearest cases of democratic backsliding: those of the current governments of Hungary and Poland. The study concludes that the unions capacity to stop or revert democratic backsliding is very limited, since it lacks a sanctioning mechanism that it can use with ease, seeing as the other tools have been mostly ineffective.

**Keywords:** Democratic Backsliding, European Union, Poland, Hungary

## Introducción

La comunidad europea siempre ha tenido un contenido mayoritariamente económico, pero a medida que las consideraciones políticas fueron cobrando mayor peso, los temas relacionados con la democracia y los derechos humanos se fueron haciendo cada vez más relevantes. En el momento de la fundación de la Comunidad Económica Europea, se confiaba en que los estados miembros fuesen respetuosos con los valores liberales en los que esta se basaba<sup>1</sup>, pero con las ampliaciones de la UE, los países miembros se preocuparon por la posibilidad de que los estados que se uniesen cumplieren con principios democráticos y liberales, particularmente a raíz de la macro ampliación de la UE hacia el este.

Los estados de la Unión Europea tomaron medidas con el fin de garantizar que los antiguos países comunistas no retornasen a la senda del autoritarismo, pero más de una década después de la ampliación de la UE, parece que los temores de los estados miembros se han cumplido en los casos de Polonia y Hungría. En ambos países, partidos de derecha euroescépticos (Fidesz en Hungría y PiS en Polonia) han alcanzado el poder por medios democráticos y han desarrollado una agenda iliberal y poco comprometida con los derechos humanos. Ante esta situación, el prestigio de la UE se ve enormemente comprometido por la presencia de “democracias iliberales” entre sus estados miembros.

La Unión Europea ha reaccionado a la aparición de estos regímenes en sus fronteras, y resulta de gran interés ver como ha tratado de garantizar el respeto a los derechos humanos y los valores democráticos en Hungría y Polonia durante estos últimos años. Este trabajo analizara los casos de ambos países y la respuesta de la UE ante las amenazas autoritarias presentadas por sus respectivos gobiernos, comparándolos entre si y tratando de entender porque la UE opto por respuestas diferentes en cada caso. El trabajo comenzara con un breve repaso del marco europeo de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los valores fundamentales de la UE. Posteriormente, se definirá el concepto de “retroceso democrático” particularmente en lo que respecta al contexto europeo. Este concepto será central a lo largo de todo el estudio, por lo que resulta de gran interés prestarle una atención especial. Antes de entrar en los casos concretos de Hungría y Polonia también se hará un repaso de los mecanismos de los que la UE dispone para

---

<sup>1</sup> BUGARIC, B. “Protecting democracy and the rule of law in the European Unión: The Hungarian challenge.” (2014)

compartir este “retroceso democrático”, incluyendo tanto a acciones que están previstas en la legislación europea como mecanismos alternativos.

El trabajo empleará fuentes tanto secundarias como primarias. Evidentemente, se analizará la legislación europea en materia de derechos humanos, al igual que la legislación reformada por los gobiernos del PiS y Fidesz. Asimismo, también se hará un uso extensivo de trabajos académicos, particularmente en relación con el retroceso democrático, tanto a nivel europeo como en el caso particular de cada país. Destacan los trabajos de Ulrich Sedelmeier, Araceli Mangas Martín y Gábor Halmai, cuyos escritos se emplearán de manera extensiva.

Consideramos que el tema es de gran pertinencia en la actualidad debido al percibido “retroceso de la democracia” a nivel global. El hecho de que la Unión Europea, una organización que se enorgullece de su compromiso por los derechos humanos tenga que lidiar con estados miembros iliberales supone un gran reto y hace que resulte muy interesante ver que opciones tiene en estos casos y como las emplea para intentar combatir contra el creciente autoritarismo dentro de sus fronteras.

## **La UE y los derechos humanos**

Los tratados fundacionales del proyecto europeo, como el que creo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero no incluían ninguna disposición relativa a derechos humanos, en gran parte porque se trataban de acuerdos con una intencionalidad mucho más económica que política. A medida que el proyecto europeo se iba dotando de características más políticas (o al menos las hacia más explícitas), los derechos humanos comenzaron a tener un espacio cada vez mayor en los tratados, hasta llegar al Tratado de Lisboa, en el cual el rol de la UE en materia de derechos humanos se ve muy reforzado<sup>2</sup>.

El Tratado de Lisboa, que entro en vigor en el año 2009, enmienda los tratados de la UE e incluye varios cambios notables que determinan la actual protección que se les otorga a los derechos humanos en la UE, convirtiéndola en una de las áreas mas importantes del derecho comunitario<sup>3</sup>. Los cambios introducidos incluyen, entre otros, el reconocimiento

---

<sup>2</sup> DE BÚRCA, G. “The road not taken: the European Unión as a global human rights actor.” (2011) American Journal of international law, vol. 105, no 4, p. 649-693.

<sup>3</sup> DOUGLAS-SCOTT, S. “The European Unión and human rights after the Treaty of Lisbon. Human rights law review”, (2011) 11(4), pp.645-682.

de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea como un documento jurídicamente vinculante al mismo nivel que el derecho primario de la UE y la intención de la UE de ser parte de la Convención Europea de Derechos Humanos. Estos dos tratados son los mas importantes para la UE en materia de derechos humanos, a pesar de que uno de ellos no forme siquiera parte del derecho comunitario.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (mas conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos o CEDH) lleva siendo uno de los elementos más importantes del marco de derechos humanos de Europa desde su entrada en vigor, a pesar de no estar vinculada con la UE. La Convención fue declarada por el Consejo de Europa, un organismo al que pertenecen todos los estados de la UE y la mayor parte de los países de Europa (47 en total). La Convención suplió durante muchos años la carencia de legislación comunitaria en materia de derechos humanos a través del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que sirve de instancia superior a los tribunales nacionales en esta materia.

Todos los países de la UE son signatarios de la Convención Europea de Derechos Humanos, por lo que la importancia de este documento para la propia unión es innegable. Esto motivó a que en el Tratado de Lisboa se estableciese la obligación de la UE de incorporarse como parte del tratado, lo cual permitiría someter las actuaciones de las instituciones de la UE a valoración por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. A pesar de que se establece esta obligación en el artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea<sup>4</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) rechazo la adhesión en el año 2015, al considerarla como incompatible con los tratados de la Unión Europea<sup>5</sup>. Desde entonces, la incorporación de la UE a la Convención se encuentra en suspenso, sin que haya señales de que se vayan a reanudar las negociaciones.

la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se proclama en el año 2000, aunque en ese momento carece de carácter vinculante, recibiendo un uso muy escaso. La Carta se estructura en diversas secciones, reconociendo cada una varios derechos en sus respectivas áreas, que reciben nombres genéricos como “Igualdad”, “Solidaridad” o “justicia”<sup>6</sup>. El Tratado de Lisboa no directamente en su texto a la Carta, sino que emplea

---

<sup>4</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 6.2, (2010) C 83/01

<sup>5</sup> MÀNKO. R “EU accession to the European Convention on Human Rights (ECHR)” (2017) European Parliamentary Research Service (EPRS)

<sup>6</sup> Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2010) C 83/02

al artículo 6.1 TUE para elevarla al nivel de los tratados de la UE<sup>7</sup> (es decir, a un nivel igual que el del propio Tratado de Lisboa). Por este motivo, la Carta pasa de ser un instrumento con un uso muy escaso a convertirse en la principal legislación empleada por el TJUE en materia de derechos humanos.

El carácter jurídicamente vinculante de la Carta ha reducido en parte el papel de la Convención de Derechos Humanos sobre el derecho europeo, aunque continúa teniendo una gran importancia gracias al artículo 6.3 TUE. Este artículo establece que *“Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.”*<sup>8</sup> El hecho de que se mencione expresamente a la Convención da fe de su enorme importancia a la hora de determinar el rol de los derechos humanos en la UE. El artículo 6.3 permite a la UE tomar en consideración la tradición de los países en materia de derechos humanos (siempre y cuando sea común a una mayoría de los mismos, así como otros tratados en este tema que hayan sido ratificados por una mayoría de los estados miembros. Así, el derecho doméstico informa al marco jurídico de la unión, pudiendo ser empleado por el TJUE en la forma de principios generales.

Cabe destacar también al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que establece que *“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”*<sup>9</sup>. Así, el artículo le otorga una posición preeminente a los derechos humanos y a los principios democráticos, estableciendo que estos son comunes a los estados miembros, convirtiendo el respeto a los derechos humanos en una condición *sine qua non* para la acceso a la UE.

A pesar de que los derechos humanos se han convertido en una parte muy importante de la normativa europea, y sobre todo, de la imagen que esta proyecta al exterior; no se puede

---

<sup>7</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 6.1, (2010) C 83/01

<sup>8</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 6.3, (2010) C 83/01

<sup>9</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 2, (2010) C 83/01



decir que la UE sea una organización centrada en los derechos humanos; de hecho, hay académicos que critican la aparente falta de ambición del marco europeo en materia de derechos humanos<sup>10</sup>. Estas críticas se centran en dos cuestiones: en primer lugar, en la ausencia de un mecanismo efectivo con el cual la unión pueda imponer el respeto a los derechos humanos y la existencia de un doble rasero entre el interior y el exterior de la UE, ya que las instituciones de la unión son mucho mas laxas en lo que respecta al compromiso de sus miembros con los derechos humanos frente a lo que les exigen a terceros estados.<sup>11</sup>

Estas dos críticas son de gran importancia, confirmándose la legitimidad de las mismas a lo largo del trabajo al analizar la situación de Hungría y Polonia, países a los que la UE difícilmente puede sancionar por sus violaciones a los derechos humanos y los principios democráticos y que minan la credibilidad de la unión de cara al exterior. Como ya se ha dicho, el respeto a estos derechos es condición necesaria para que los países candidatos accedan a la unión, pero queda mucho menos claro como la UE puede defender los derechos humanos después de aceptar a un estado dentro del club.

### **El riesgo del retroceso democrático**

El compromiso de la Unión Europea con los derechos humanos y la democracia se manifiesta de forma particularmente intensa durante el proceso de acceso de nuevos países a la unión. En el momento previo a la ampliación al este de la UE, la Comisión Europea formulo los llamados “Criterios de Copenhague”, que establecían tres condiciones fundamentales para la acceso: La existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos; Una economía de mercado capaz de frente a la presión de los mercados de la UE; la capacidad de asumir las obligaciones que confiere la adhesión, como la aplicación de la normativa europea<sup>12</sup>.

Estos criterios fueron posteriormente incluidos en los tratados europeos. Así, el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, establece que *“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de la unión”*<sup>13</sup>. Los países de Europa del Este, ansiosos

---

<sup>10</sup> DE BÚRCA, G. “The road not taken... (2011)

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> HILLION, C. “The Copenhagen criteria and their progeny”, 2014

<sup>13</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 49, (2010) C 83/01

por unirse a la Unión Europea, iniciaron un rápido programa de “europeización”, con el objetivo de ajustarse a los criterios de adhesión, estableciendo democracias liberales con economías de mercado en muy pocos años<sup>14</sup>.

Por ello, se puede decir que, si bien no fue su única causa, la presión ejercida por la UE es en gran parte responsable de la rápida democratización de países como Polonia o Hungría, en los que seguían existiendo importantes fuerzas iliberales<sup>15</sup>. La posibilidad de unirse a la UE suponía un incentivo muy fuerte para que los países candidatos implementasen reformas democráticas y las respetasen durante el largo proceso de admisión (los Criterios de Copenhague se establecieron en 1993, mientras que la macro ampliación de la UE hacia el este se produjo en 2004). Aun así, existía una importante preocupación de que, tras su acceso a la unión, los nuevos estados miembros ya no tendrían los mismos incentivos de respetar sus reformas, produciéndose un retroceso democrático que la Unión Europea difícilmente podría sancionar<sup>16</sup>.

El principal temor de los estados miembros era admitir a democracias que se mantenían en pie exclusivamente por los requisitos impuestos por el proceso de adhesión a la UE y que se transformarían en estados iliberales poco después de su entrada, sin que la UE contase con mecanismos legales para evitar este proceso o expulsarlos. Recordemos que la macro ampliación de la UE hacia el este incluyó a 10 antiguos estados comunistas (ocho en 2004 y dos 2007)

En el periodo inmediatamente posterior a la ampliación de la UE en 2004, se produjeron varios casos que parecían reafirmar la tesis del retroceso democrático, como el gobierno de los gemelos Kaczyński en Polonia (el primero de PiS) o la inclusión de partidos de extrema derecha en el gobierno de Eslovaquia. A pesar de estas tensiones, las instituciones democráticas se mantuvieron en los nuevos estados miembros de la UE, llevando a muchos autores a declarar que no se había producido un retroceso democrático, aunque si una cierta desaceleración en las reformas<sup>17</sup>. Este consenso académico colapso

---

<sup>14</sup> GRABBE, H. "Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process." *The politics of Europeanization* (2003)

<sup>15</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52.1 (2014): 105-121.

<sup>16</sup> LEVITZ, P; POP-ELECHES, G. "Why no backsliding? The European Union's impact on democracy and governance before and after accession". *Comparative Political Studies*, (2010), vol. 43, no 4, p. 457-485.

<sup>17</sup> Ibid.

con la victoria electoral de Fidesz en 2010, tras la cual el gobierno húngaro abordó una serie de reformas que ponían en grave riesgo la calidad de la democracia del país, poniendo de manifiesto que seguía existiendo un importante riesgo de retroceso democrático dentro de la Unión, y, sobre todo, que los mecanismos de control de los que esta disponía eran débiles y poco efectivos.

Los casos de Polonia y Hungría son las dos mayores muestras de que la pertenencia a la Unión Europea no es condición suficiente para sostener una democracia liberal, o al menos, para garantizar su calidad. Un retroceso de la democracia es un fenómeno grave en cualquier país del mundo, pero es particularmente dañino en el caso de un estado que pertenece a una organización tan interconectada como la Unión Europea, que ve reducida su credibilidad y su capacidad de actuación. Al fin y al cabo, una parte considerable del “soft power” que la unión proyecta al exterior se basa en su fuerte compromiso con los derechos humanos y los valores democráticos, algo que se ve absolutamente minado cuando la solución de uno de sus estados miembros para mitigar el efecto de la crisis de los refugiados es construir un muro en su frontera<sup>18</sup>.

La amenaza que supone el retroceso democrático para la propia UE hace que sea todavía más preocupante que esta no cuente con mecanismos efectivos con los que luchar contra este fenómeno en sus estados miembros. La falta de herramientas con las que garantizar que los estados miembros se ciñan a la senda democrática se ha puesto de manifiesto de manera muy clara con la situación en Hungría y Polonia, sin duda los dos casos más claros de retroceso. Aun así, resulta de gran interés hacer un breve análisis de los diferentes mecanismos de los que actualmente dispone la UE para tratar de resolver estas situaciones, analizando después como los ha empleado en los casos de Polonia y Hungría.

### **Acciones para el control de la democracia y de los derechos humanos en la UE**

Paradójicamente, y como muchos autores han señalado, el arma más potente con la que cuenta la unión para defender los derechos humanos y la democracia es el proceso de adhesión a la unión europea. Como ya se ha establecido, la pertenencia a la unión, tanto en el pasado como en la actualidad, motivo a muchos países a comenzar un proceso de

---

<sup>18</sup> SAEED. S “Hungary’s second border fence is finished, says Orbán” (2017) Politico EU (online) Enlace: <https://www.politico.eu/article/hungary-orban-border-fence-migrants-refugees-second-is-finished-says/> (consultado el 23/04/2018)

“europeización” con el cual ajustarse a la legalidad europea, notablemente dotándose de un sistema democrático liberal que les permitiese superar las exigentes negociaciones de adhesión.

Este mecanismo es de gran valor, en tanto garantiza que solo estados democráticos que respeten los principios del artículo 2 del TUE puedan acceder a la unión. Pero como es evidente, el acceso a la UE es un mecanismo de control temporal, ya que los países candidatos que cumplan los requisitos deberán ir incorporándose a la unión, sustituyéndose el incentivo de la adhesión por mecanismos legales mucho más limitados.

### **Artículo 7 TUE**

El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea es el principal mecanismo legal por el cual los estados miembros pueden garantizar el respeto a los principios enunciados en el artículo 2 del TUE. Se incluye en la legislación europea a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997 debido a la previsible ampliación hacia el este de la UE y los temores que esta generaba.<sup>19</sup>

El artículo otorga al Consejo Europeo (previa aprobación del parlamento) la capacidad de constatar la existencia de *“un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2”* pudiendo de manera preventiva realizar recomendaciones al estado en cuestión para que el riesgo no se consuma. Si efectivamente este se produce, el Consejo podrá determinar *“la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2”*<sup>20</sup>. En este último caso, el tratado faculta el Consejo a sancionar al estado en cuestión, notablemente de su derecho de voto (esta es la única sanción expresamente recogida en el artículo 7.3 TUE).

A pesar de ser el principal mecanismo legal del que dispone la unión para luchar contra una violación de sus valores básicos, nunca se ha hecho uso de este artículo hasta hace unos pocos meses. Una de las principales causas por las que apenas ha sido empleado son las exigentes mayorías necesarias para activar los mecanismos del artículo 7: el artículo 7.1, de naturaleza básicamente preventiva, requiere de una mayoría de cuatro quintas

---

<sup>19</sup> POPTCHEVA, E. M. "Member states and the rule of law dealing with a breach of EU values." (2015) European Parliamentary Research Service

<sup>20</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 7, (2010) C 83/01

partes del Consejo, mientras que el mecanismo sancionador requiere del acuerdo unánime de sus miembros, descontando al estado que está siendo sancionado. Asimismo, en ambos casos se exige que el parlamento europeo aprueba las medidas.

El artículo 7 es un mecanismo de naturaleza esencialmente política, recayendo en el Consejo Europeo la responsabilidad de determinar si se ha producido una violación de los principios del artículo 2 TUE, mientras que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tiene prácticamente ningún papel<sup>21</sup>. La naturaleza política y no legal del artículo ha acabado representando otro impedimento para su aplicación, en tanto casi siempre ha resultado imposible conseguir los apoyos suficientes para alcanzar las supermayorías exigidas por el artículo 7. Asimismo, la activación de este precepto se ve como algo de gran gravedad, siendo denominada por varios medios como la “opción nuclear” en las ocasiones en las que se ha amenazado con su uso.

El carácter político del artículo 7 TUE también hace que existan dudas sobre los efectos que podría llegar a ocasionar su uso, considerando algunos autores que la activación del mecanismo sancionador del 7.2 traería consecuencias catastróficas para la UE y su futuro<sup>22</sup>. También se sospecha que su activación podría llegar a ser contraproducente, ya que previsiblemente aumentaría el apoyo interno al gobierno sancionado y fomentaría el euroescepticismo en el país que sufre las sanciones. Aunque no sea un ejemplo perfecto, durante el caso Haider del 2000 (que se estudiara con detenimiento más adelante) se pudo apreciar como ambas cosas efectivamente ocurrieron<sup>23</sup>. Cabe destacar que el artículo 7 no se emplea para casos aislados, sino que se activa en el caso de violaciones sistemáticas del artículo 2 TUE<sup>24</sup>, lo cual refuerza la temática de la “opción nuclear” y la reticencia de los estados miembros en activar los mecanismos del artículo 7.

La falta de usos del artículo 7 hace difícil determinar cuáles serían sus verdaderas consecuencias. Las instituciones europeas han amenazado con activarlo en numerosas ocasiones, particularmente con los desafíos democráticos de Hungría y Polonia, pero no fue hasta finales de 2017 cuando se planteó la seria posibilidad de activar el artículo 7 (concretamente el 7.1) en respuesta a las reformas iniciada por el Gobierno del PiS. Hasta

---

<sup>21</sup> POPTCHEVA, E. M. "Member states and... (2015)

<sup>22</sup> WILLIAMS, Andrew. The indifferent gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's invasion of Iraq. *European Law Review*, 2006, vol. 31, no 1, p. 3.

<sup>23</sup> POPTCHEVA, E. M. "Member states and... (2015)

<sup>24</sup> MARTÍN MANGAS, A. “Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?.” (2018) *Revista General de Derecho Europeo*, no 44, p. 1-12.

ese momento se consideraba que el artículo era inutilizable y se reclamaba la creación de mecanismos útiles con los cuales defender los valores del artículo 2. Tanto las numerosas amenazas de activación del artículo 7 como la iniciación del 7.1 en Polonia serán estudiados con detalle en las secciones de cada país al respecto.

### **Artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea**

En vista de que históricamente la UE ha sido muy reticente a utilizar el artículo 7 del TUE, (hasta el punto de ser considerado inutilizable) varios académicos han concluido que la única opción legal viable de la que dispone la Unión para combatir el retroceso de la democracia y la falta de respeto por los derechos humanos en los estados miembros es a través del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo establece lo siguiente:

*“Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.*

*Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.”<sup>25</sup>*

Como se puede observar, este artículo no está específicamente diseñado para luchar contra la falta de respeto de los principios del artículo 2 TUE, sino que se trata de una norma genérica que se puede aplicar a todas las obligaciones derivadas de los tratados, aunque existe un debate sobre si el mecanismo 7, específicamente diseñado para tal fin, es el único desde el cual se pueden defender los valores básicos de la UE<sup>26</sup>.

A través de este artículo el TJUE tiene un papel mucho más destacado, en tanto es el órgano encargado de determinar si se han incumplido las obligaciones derivadas de los tratados en el caso de que el país afectado no concuerde con el dictamen de la Comisión (algo de esperar en casos de este tipo). Además, las amplias mayorías exigidas por el artículo 7 TUE ya no están presentes aquí, requiriéndose simplemente la actuación de la Comisión para poner en marcha el artículo 258 TFUE. Estas características contribuyen a que el artículo sea invocado con frecuencia y a que tenga un carácter menos político, al

---

<sup>25</sup> Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 258, (2010) C 115/47

<sup>26</sup> POPTCHEVA, E. M. "Member states and... (2015)

no incluir ni al consejo ni al Parlamento. Al ser aplicable al total de las obligaciones generadas por los tratados, su uso es mucho más común y alcanza a la todos de los estados europeos, no solo a aquellos acusados de retroceso democrático, normalizando su uso y haciendo que su activación aun en estos casos no sea percibida como tan trascendental o gravosa por los medios comunicación y los estados afectados.

A la hora de emplear el artículo 258 para luchar contra retrocesos democráticos, la Comisión ha perseguido medidas concretas que violan los principios democráticos y los derechos humanos, sin que sea necesario que esta violación sea “*grave y persistente*”, como exige el artículo 7.2 TUE. La redacción del artículo 7, así como las mayorías que exige su activación, fortalecen la percepción de que su activación es algo excepcional y reservado para los casos más graves, mientras que el 258 TFUE tiene un carácter mucho más rutinario que lo hace considerablemente más sencillo de emplear. Esto tiene la contrapartida de que el artículo 258 no transmite un mensaje de condena tan fuerte a los estados contra los que se emplea, aun cuando sea de facto el único mecanismo disponible para la UE vista la tradicional imposibilidad de emplear el artículo 7 TUE.

### **Acciones no incluidas en los tratados: Presión Social y “Issue Linkage”**

Además de emplear mecanismos expresamente previstos en los tratados de la UE, los estados miembros y las instituciones de la unión pueden emplear otras herramientas con las cuales tratar de corregir el retroceso democrático y las violaciones al artículo 2 en los estados miembros. La falta de mecanismos legales con los que sancionar estos incumplimientos hace que la UE haya empleado estos mecanismos “paralelos” en numerosas ocasiones, incluidos los casos de Hungría y Polonia.

La “presión social” es un instrumento ampliamente empleado por las instituciones internacionales para rectificar una situación de incumplimiento. Se basa en criticar públicamente y tratar de presionar a los estados que no cumplen con sus obligaciones para que rectifiquen<sup>27</sup>. El uso de la presión social es especialmente útil en el caso de instituciones que no tienen capacidad para emitir dictámenes jurídicamente vinculantes y que por tanto deben emplear su “soft power” para evitar incumplimientos. En el caso de la UE, la presión social ha sido empleada mayoritariamente por el Parlamento Europeo, que ha emitido numerosas resoluciones no vinculantes denunciando casos de retroceso

---

<sup>27</sup> SEDELMEIER. U “Anchoring Democracy from... (2014)

democrático en numerosos países de la unión<sup>28</sup>. Los estados miembros también emplean la presión social de manera individual, condenando la actuación de los gobiernos de otros estados miembros.

Por supuesto, esta presión es mucho más efectiva si la institución que ejerce la presión social puede amenazar con retener o dejar de proveer de alguna recompensa al estado al que se quiere influenciar. Al hacer uso del llamado “issue linkage”, las instituciones europeas pueden vincular la conformidad con los principios del acuerdo 2 TUE con la consecución de sus intereses en alguna otra área. Por supuesto, la efectividad de esta presión depende de la situación concreta de cada estado y las cuestiones con las que se les pueda presionar (como ayudas). Un ejemplo del uso de la presión social y del “issue linkage” con éxito es el de Rumania, donde las instituciones de la UE emplearon estos mecanismos como reacción a la crisis política de 2012 en Rumania tras el impeachment al presidente Băsescu por parte del gobierno de Victor Ponta. Tanto las instituciones de la UE como los estados miembros condenaron el impeachment y otras medidas iliberales del gobierno rumano, y vincularon su falta de respeto con los principios democráticos como una causa para impedir el acceso del país a la zona Schengen<sup>29</sup>. La presión por parte de la UE logro en gran medida que el gobierno de Ponta diese marcha a atrás en gran parte de sus pretendidas reformas.<sup>30</sup>

Tal y como han determinado varios estudios, la efectividad de estas formas de presión depende en gran medida de la percepción que tenga la población del país afectado sobre la propia Unión Europea<sup>31</sup>, ya que una visión positiva de la unión europea hará que una declaración condenatoria por parte de las instituciones europeas será tomada en cuenta por la sociedad del estado en cuestión; por la contra, es de esperar que si la población del estado fuese mayoritariamente euroescéptica, una condena por parte de la UE tuviese un efecto opuesto al esperado y aumentase el apoyo al gobierno.

---

<sup>28</sup> SEDELMEIER, U. “Protecting Democracy inside the European Unión?. The party politics of sanctioning democratic backsliding in the European Parliament”, (2016) MAXCAP Working Paper, No 26

<sup>29</sup> IUSMEN, I. “EU leverage and democratic backsliding in Central and Eastern Europe: The case of Romania.” (2015) JCMS: Journal of Common Market Studies, 2015, vol. 53, no 3, p. 593-608.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy ... (2014)



## **Acciones fuera del marco legal de la UE: El caso Haider**

Los estados miembros de la Unión Europea también pueden tratar de remediar casos de retroceso democrático sin incluir a las diferentes instituciones de la UE y actuando por cuenta propia. Las acciones la pueden tomar los estados de manera individual (normalmente tomando la forma de la “presión social” descrita anteriormente), aunque, evidentemente, es mucho más efectiva si los estados miembros cooperan entre si para buscar el respeto a los principios democráticos de la UE.

El llamado “caso Haider” es una clara muestra de cooperación interestatal fuera del marco de la UE. Las elecciones parlamentarias de Austria del año 1999 dieron un gran resultado para el partido de ultraderecha FPÖ, que obtuvo un 27% del voto popular, resultados muy similares a los logrados por los partidos de la coalición gobernante. FPÖ tenía un historial de propaganda xenófoba y populista; en concreto, su líder, Jörg Haider, había realizado numerosas declaraciones que hacían dudar del respeto del partido por los principios democráticos<sup>32</sup>. Los buenos resultados de FPÖ, y, sobre todo, los rumores de que el partido ÖVP estaba negociando con FPÖ para formar una coalición de gobierno consternaron a los demás países de la Unión Europea, que amenazo con aislar políticamente a Austria si FPÖ accedía al gobierno: El Primer Ministro de Portugal (país que en ese momento presidía el Consejo Europeo) declaro que de entrar FPÖ en la coalición de gobierno no habría normalidad en las relaciones bilaterales entre Austria y los restantes países de la UE, ya que no se produciría ningún contacto bilateral de manera oficial<sup>33</sup>. En esencia, los “XIV” (los demás estados miembros de la unión) amenazaron con aislar diplomáticamente a Austria si ÖVP formase gobierno con FPÖ.

A pesar de las graves amenazas realizadas por los demás estados de la UE, se formó una coalición integrada por el partido ultraderechista y las “sanciones” anunciadas por los XIV se activaron. Si bien las sanciones se tomaron como un acontecimiento trascendental en la UE, recibiendo amplia cobertura mediática, sus efectos reales fueron muy limitados, ya que en la practica las sanciones tardaron poco tiempo en no aplicarse de manera rigurosa, hasta que fueron oficialmente terminadas después de que un informe encargado a “Tres Hombres Sabios” (incluyendo al español Marcelino Oreja) concluyese que

---

<sup>32</sup> CRAMÉR, P., WRANGE, P. “The Haider affair, law and European integration”. (2001)

<sup>33</sup> PEERS, S; WARD, A. (ed.). “The European Unión charter of fundamental rights.” Hart Publishing, (2004)

Austria continuaba siendo un estado comprometido con los valores europeos y recomendase el fin de las sanciones<sup>34</sup>. Las sanciones contribuyeron a que Jörg Haider abandonase el liderazgo de FPÖ y mandaron una fuerte señal de condena hacia la ultraderecha por parte de los países de la UE, pero las sanciones se enfrentaron a críticas cada vez mas duras, tanto en la unión como fuera del bloque que acabaron por hacerlas insostenibles<sup>35</sup>. Cabe mencionar que cuando se retiraron las sanciones, FPÖ continuaba en la coalición de gobierno, lo cual no trajo consecuencias a largo plazo para la democracia en Austria.

Mas interesantes que los resultados del caso Haider son la forma en la que los estados miembros actuaron y ante que amenaza lo hicieron. Como ya se ha dicho, la actuación de los XIV no se hizo al amparo de las instituciones o los tratados de la UE, aun cuando su composición y su manera de actuar daba a entender su vinculación con la UE: por ejemplo, el país portavoz de los XIV fue el que ostentaba la presidencia del Consejo en ese momento (en un primer momento Portugal y después Francia). Esto plantea la cuestión de porque no emplearon el mecanismo del artículo 7, que en ese momento ya existía (aunque sin el mecanismo preventivo, introducido en el tratado de Niza). De las negociaciones del propio artículo 7, se puede concluir que este solo estaba pensado para casos excepcionales y extremos en los que hubiese un riesgo de colapso de la democracia, condición que claramente no se cumple con el acceso al gobierno de FPÖ.

Si bien es cierto que el partido tenía un historial xenófobo y populista, parece excesivo considerar que su entrada en el gobierno Austriaco fuese a causar el colapso de la democracia, aun con las sospechosas credenciales democráticas de Jörg Haider. Estos antecedentes motivaron al presidente de Austria a obligar a los líderes de ÖVP y FPÖ a firmar una declaración en la que se comprometían a mantener los valores democráticos; El informe de los “Tres Hombres Sabios” le dio una gran importancia a esta declaración, a la que los miembros del gobierno de FPÖ se atuvieron<sup>36</sup>. El caso Haider muestra otra posibilidad de actuación de los estados miembros, aunque las críticas que recibieron y el escaso efecto de su actuación hace esperar que no se vaya a repetir una experiencia similar en un futuro cercano.

---

<sup>34</sup> TEASDALE A., “The Penguin Companion to European Unión” (2012) (online) [https://penguincompaniontoeu.com/additional\\_entries/haider-affair/](https://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/haider-affair/) (consultado el 22/04/2018)

<sup>35</sup> CRAMÉR, P., WRANGE, P. “The Haider affair...” (2001)

<sup>36</sup> Ibid.

Los XIV actuaron ante una amenaza mucho menos grave que las contempladas en el supuesto del artículo 7.2 motivando el caso austriaco la creación del artículo 7.1, para ofrecer un mecanismo preventivo que resultase menos exigente<sup>37</sup>. El caso Haider muestra la voluntad de los estados miembros de la UE para intervenir ante el retroceso de riesgo democrático, lo que plantea la cuestión de porque no se ha producido una reacción más fuerte a las ultimas amenazas democráticas en la UE. Las duras críticas que recibió la actuación de los XIV hace que probablemente no se vuelvan a efectuar sanciones de esta manera, al menos en el corto plazo, aunque el hecho de que el artículo 7 sea prácticamente inutilizable deja a los estados miembros de la UE sin demasiado margen de maniobra.

### **Los casos de Hungría y Polonia**

Hungría y Polonia son, sin duda, los dos países de la unión europea que están experimentando un retroceso democrático mas fuerte. En ambos casos, esta situación se produce tras un cambio de gobierno: en el caso húngaro, con la victoria electoral de Fidesz en 2010 y en Polonia, con el triunfo del PiS en 2015. Curiosamente, ambos partidos ya habían asumido el poder en sus respectivos países con anterioridad, sin que se produjese un retroceso tan marcado.

Ambos países también tienen otras importantes similitudes: Los dos entraron a la vez en la OTAN (1999) y en la UE durante su macro-ampliación al este en 2004. Después de haber pasado gran parte del siglo XX bajo dominación soviética estos países lideraron la ola revolucionaria que extendió la democracia por Europa Central y Oriental<sup>38</sup>. Como ya se ha establecido, el proceso de adhesión a la unión requiere del cumplimiento de estándares democráticos y del respeto a los derechos humanos, comprometiéndose tanto Polonia como Hungría en este punto y estableciendo sistemas democráticos liberales que se mantuvieron (no sin tensiones) después de su acceso a la UE, a pesar de los temores al retroceso democrático que siguieron la ampliación de 2004.

Las similitudes entre ambos países hacen que sea de especial interés comparar ambos casos, en tanto son los ejemplos mas claros de retroceso democrático en la historia de la Unión Europea. Por ello, se analizarán las medidas tomadas por sus respectivos gobiernos

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> FUMAROLA, A. "Fidesz and electoral reform: how to safeguard Hungarian democracy". (2016) LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog

encaminadas a minar la calidad del sistema democrático y, sobre todo, la reacción de la UE ante esta amenaza y su uso de los mecanismos estudiados anteriormente.

## **Hungría**

*“Checks and balances is a U.S. invention that for some reason of intellectual mediocrity Europe decided to adopt and use in European politics” -Viktor Orbán, 2014<sup>39</sup>*

## **Introducción**

Como muchos estados europeos que se escaparon de la influencia soviética tras la caída del muro de Berlín y el colapso URSS, Hungría busco acercarse a occidente y a la UE, iniciando una ambiciosa serie de reformas democráticas en 1989-1990<sup>40</sup>. Las reformas iniciadas por las autoridades húngaras estaban destinadas a satisfacer los requisitos establecidos en los Criterios de Copenhague, que exigían el abandono del comunismo y la instauración de un sistema democrático.

Las reformas políticas de Hungría progresaron adecuadamente, con la implantación de un sistema de corte democrático liberal. Los principales grupos políticos de la Hungría del momento estaban a favor de la adhesión a la unión, mostrando en el periodo 1989-2004 una gran determinación por alcanzar los objetivos marcados por la UE y los criterios de Copenhague. Esto incluye a Fidesz, que en este momento ya era uno de los partidos políticos mas relevantes del país, prometiendo que buscarían la adhesión a Hungría, aunque defendiendo los intereses del país en las negociaciones<sup>41</sup>.

Hungría fue uno de los estados en los que la población adopto una postura mas favorable a la adhesión con mas del 80% declarando en 2002 estar a favor del ingreso de Hungría a la Unión Europea, cifras que se repitieron en el referéndum realizado para certificar el ingreso del país a la unión. Precisamente en este periodo se produce el primer gobierno de Viktor Orbán y Fidesz, ostentando el poder de 1998 a 2002, un periodo critico para la

---

<sup>39</sup> Declaraciones de Viktor Orbán en una entrevista con Bloomberg News. Fuente: FAIOLA. A. “Hungary taking aim at NGOs and, critics say, democracy” (2015) The Washington Post (online) <https://www.washingtonpost.com/world/europe/hungary-taking-aim-at-ngos-and-critics-saydemocracy/2015/02/22/8> (consultado el 02/05/2018)

<sup>40</sup> KORNAL, J. “Hungary's U-turn: retreating from democracy” (2015). Journal of Democracy, 26(3), 34-48.

<sup>41</sup> BATORY A. “The Political Context of EU Accession in Hungary” (2002). Royal Institute of International Affairs

democratización de Hungría y su ingreso en la UE. Durante este primer mandato, Orbán respeta en gran medida la nueva estructura democrática del país, aunque mantiene un discurso un tanto combativo en relación a la Unión Europea y las negociaciones de adhesión a la misma<sup>42</sup>.

En el año 2010 Fidesz obtiene una gran victoria electoral gracias en parte al desprestigio sufrido por el MSZP en sus años de gobierno (debido a varios escándalos y la crisis económica de 2008). El partido derechista consiguió 263 de los 386 escaños del parlamento húngaro (un aumento de 99 escaños en relación con los anteriores comicios). Gracias a la super-mayoría lograda por su partido, Orbán, elegido de nuevo como Primer Ministro, comienza una campaña de reformas políticas, entre las que sin duda destaca la controvertida reforma de la constitución del país y la eventual promulgación de una nueva Constitución en 2011.

El siguiente apartado estará dedicado a estudiar en detalle varias de estas reformas, particularmente las relativas a la Constitución de 2011, para entender en que medida el respeto a la democracia y a los derechos humanos se ha visto comprometido por las políticas de Fidesz.

### **Las reformas de Fidesz: Su efecto sobre los Derechos Humanos y la Democracia**

La abultada mayoría obtenida de Fidesz en el Parlamento (a pesar de controlar más de dos tercios de los escaños, Fidesz solamente había obtenido el 53% del voto popular) permitió al gobierno de Viktor Orbán iniciar un rapidísimo plan de reformas que cambió el panorama político del país y puso en peligro el status de Hungría como una democracia liberal. El grueso de los cambios se concentró en el periodo 2010-2013, tras el cual Hungría pasa de ser una de las transiciones democráticas más exitosas de entre los países de Europa del Este a convertirse en un sistema “semi-autoritario” e iliberal<sup>43</sup>.

Esta transformación se produjo empleando exclusivamente medios legales, particularmente a través de los cambios realizados en el plano constitucional. El gobierno de Fidesz identificó a la Constitución de 1949 como un potencial contrapeso a su poder, por lo que comenzó el proceso para reformarla y eventualmente, reemplazarla por una nueva norma suprema hecha a su medida. Así, en su primer año de gobierno, Fidesz

---

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> BUGARIC, B. “Protecting democracy and... (2014)

realizo 12 enmiendas a la Constitución, reformando mas de 50 artículos de la misma; Una gran parte de estas reformas tenían como objetivo debilitar a las instituciones que podían limitar la capacidad de Fidesz para diseñar un nuevo orden constitucional, particularmente el Tribunal Constitucional<sup>44</sup>.

La Constitución de Hungría se podía modificar con una mayoría de 2/3 de la Cámara, lo cual permitía a Fidesz reformar la practica totalidad del documento a su antojo. Esto permitió al partido eliminar el Artículo 24 (5) de la Constitución de 1949, que exigía una mayoría de 4/5 del parlamento para establecer las reglas para la elaboración de un nuevo texto constitucional. Eliminado este impedimento, el Tribunal Constitucional se erigía como un potencial freno a las ambiciones de Fidesz, por lo que el gobierno de Orbán se centró en llenarlo de sus partidarios y en reducir sus competencias.

En primer lugar, Fidesz cambio el proceso de nominación de los jueces del tribunal: la constitución establecía que una mayoría de los partidos representados en el parlamento debían de estar de acuerdo para nominar a un juez al Tribunal Constitucional, siendo necesaria una mayoría de 2/3 para que fuese nombrado al mismo. Fidesz reformo la Constitución, permitiendo al partido en el gobierno (ergo, ellos) nominar jueces, lo cual hacía que la oposición no jugase ningún papel a la hora de decidir los miembros del tribunal<sup>45</sup>, allanaba el camino para que Fidesz llenase el Constitucional con sus partidarios.

Antes de que Fidesz pudiese llenarlo con sus seguidores, el Tribunal Constitucional intento resistir a las reformas de Fidesz, declarando la inconstitucionalidad de algunas de ellas. Destaca el caso de un impuesto propuesto por el gobierno para aumentar la recaudación del estado, y que fue declarado como inconstitucional por el tribunal. La respuesta de Fidesz fue una nueva reforma constitucional que eliminaba gran parte de las competencias en materia fiscal y presupuestario del Tribunal Constitucional: ya solo podía investigar normas en esta materia si infringían ciertos derechos difíciles de violar a través de medidas presupuestarias o fiscales, como el derecho a la vida o a la dignidad; Curiosamente, el tribunal perdió la capacidad de entrar a valorar derechos que si se podían ver más fácilmente afectados por este tipo de normas, como el derecho a la propiedad o

---

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. "Disabling the constitution..." (2012)

el de igualdad ante la ley<sup>46</sup>. El mensaje mandado por el gobierno húngaro en este caso es muy claro: no estaba dispuesto a ver su poder limitado por ningún órgano independiente.

Cualquier posibilidad que le quedaba al Tribunal Constitucional para actuar de contrapeso al creciente poder de Fidesz se termino cuando el gobierno de Orbán amplio de 8 a 15 los asientos en el tribunal, empleando las nuevas normas para nombrar de golpe a 7 de sus partidarios, que se convirtieron en mayoría dentro del tribunal ampliado<sup>47</sup>. Así, Orbán se aseguró de que el Tribunal Constitucional no cuestionase la constitucionalidad de sus reformas, haciendo que este desapareciese *de facto* de la vida política húngara. Cabe recordar que todas estas medidas encaminadas a destruir la independencia de una institución fundamental para el correcto funcionamiento de la democracia, eran completamente legales (en el sentido estricto de la palabra) aunque demostraban una falta de respeto por los principios democráticos.

Aunque el caso del Tribunal Constitucional sea el mas claro, el gobierno de Fidesz también neutralizo a otros potenciales contrapesos acabando con su independencia y atrayéndolos a su órbita. Así, el gobierno lleno la Comisión Electoral con sus seguidores, asegurando su capacidad para controlar la celebración de referéndums (en Hungría son competencia de esta comisión) y ataco seriamente la libertad de prensa al crear un Consejo de Medios de Comunicación con capacidad para imponer importantes sanciones a los medios que no tuviesen un contenido políticamente “equilibrado”; evidentemente, todos los elegidos para formar parte de este consejo eran miembros de Fidesz. Finalmente, el Parlamento eligió a un miembro de Fidesz a la presidencia del país, asegurándose que este no vetase leyes ni cuestionase su constitucionalidad<sup>48</sup>. La eliminación de los “checks and balances” a Fidesz allanaron el camino hacia una nueva Constitución que solidifico el control del partido sobre el sistema político.

La constitución de 2011 se creó a puerta cerrada, interviniendo solamente representantes del partido gobernante, sin que los partidos opositores o la sociedad civil tuviesen ningún tipo de papel en su elaboración<sup>49</sup>. Fidesz no quería que la nueva constitución fuese sometida a escrutinio por estos grupos y la tramito en un periodo extraordinariamente

---

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> BUGARIC, B. “Protecting democracy and... (2014)

<sup>48</sup> BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. “Disabling the constitution... (2012)

<sup>49</sup> BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution”. (2012) en Gábor Attila Tóth (ed) *Constitution for a Disunited Nation: On Hungary's 2011 Fundamental Law*

corto de un mes, evitando debates públicos sobre su contenido<sup>50</sup>. Así, la nueva constitución se aprobó solamente con los votos del Fidesz, sin que se plantease en ningún momento la posibilidad de realizar un referéndum sobre la misma.

La nueva Constitución (y las llamadas “Leyes Cardinales” que la acompañaban y enmendaban) reforzó enormemente el poder de Fidesz, socavando todavía mas cualquier contrapeso que pudiese tener (por ejemplo, se limitó enormemente el acceso al Tribunal Constitucional<sup>51</sup>) y amenazando también derechos humanos básicos. No hay que ir mas lejos que al preámbulo de la Constitución de 2011, que abandona el secularismo y el concepto plural de la sociedad para defender el rol del cristianismo a la hora “preservar a la nación”, dándole un papel fundamental a la familia<sup>52</sup>. la declaración de intenciones expresada en el preámbulo de la norma representa por si sola una grave amenaza para los Derechos Humanos y en particular al derecho a la libertad religiosa, aunque bien es cierto que como han señalado varios autores, la nueva Norma Fundamental del Hungría no rebaja el nivel de protección de la mayor parte de los derechos fundamentales<sup>53</sup>, sino solamente de los derechos que puedan entorpecer la visión conservadora de Fidesz.

Otro cambio que contribuyó a la degradación del sistema democrático en Hungría fue la reforma del sistema electoral. Desde la transición democrática, el sistema electoral de Hungría ha sido mixto, combinando listas proporcionales con distritos uninominales, cambiando la reforma de Fidesz varios puntos fundamentales: en primer lugar, eliminó la segunda vuelta (anteriormente requerida en distritos donde ningún candidato lograba la mayoría), redujo el número de escaños en el Parlamento de 386 a 199 y redelineó los distritos electorales uninominales. El nuevo sistema político fue duramente criticado, ya que se temía que favoreciese injustamente a Fidesz en futuros comicios, y efectivamente, en las elecciones de 2014 el partido mantuvo su mayoría de 2/3 a pesar de perder una parte significativa de su apoyo popular<sup>54</sup>, algo que se repitió en las mas recientes elecciones de 2018.

---

<sup>50</sup> SZIKRA, D. “Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014.” (2014) *Journal of European Social Policy*, vol. 24, no 5, p. 486-500.

<sup>51</sup> BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. “Disabling the constitution...” (2012)

<sup>52</sup> Ley Fundamental de Hungría. Preamble (2011)

<sup>53</sup> JAKAB, A y SONNEVEND, P. “Continuidad con carencias: la Reforma Constitucional en Hungría en el proceso de construcción política de Europa.” (2014) *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 1, no 33, p. 379-398.

<sup>54</sup> KORNAI, J. “Hungary's U-turn...” (2015)



Como ya se ha visto, el gobierno de Fidesz siempre ha sido muy proclive a reformar la constitución para lograr sus intereses. Una de las reformas más notables fue la cuarta enmienda de la Norma Fundamental de 2011, que fue recibida con profunda consternación por la comunidad internacional. La enmienda, aprobada en 2013, atacó con todavía más intensidad al Tribunal Constitucional, que a pesar de las limitaciones que se le habían impuesto, emitió varias sentencias contrarias a los intereses gubernamentales. La nueva enmienda redujo aún más las competencias del tribunal y redujo las posibilidades de acceso al mismo por parte de la ciudadanía<sup>55</sup>.

Se reintrodujeron varias normas que habían sido rechazadas por el Tribunal Constitucional antes de la enmienda, y anuló todas las decisiones hechas por el mismo antes de la entrada en vigor de la nueva constitución<sup>56</sup>. Previamente, el Tribunal Constitucional había considerado que en las áreas en las que el texto de la vieja constitución y la nueva fuesen sustancialmente iguales, sus decisiones continuarían surtiendo efecto, algo que afectaba particularmente a los Derechos Fundamentales, ya que la regulación de los mismos en ambas constituciones es prácticamente idéntica<sup>57</sup>. Por ello, la cuarta enmienda, a pesar de no incluir referencias específicas a los derechos humanos, eliminó numerosas decisiones que defendían los derechos humanos y armonizaban el derecho húngaro con el comunitario en estas materias, poniendo en seria duda el cumplimiento de Hungría de los tratados europeos y la CEDH.

Merece la pena mencionar brevemente a la llamada “Crisis de los Refugiados” que comenzó en el año 2015, con la llegada masiva a las fronteras de la UE de refugiados que huían de la Guerra Civil Siria y otros conflictos. Sin duda el evento más importante de esta crisis desde la perspectiva húngara fue el rechazo del gobierno a las cuotas obligatorias de refugiados para cada país miembro y la convocatoria de un referéndum sobre esta cuestión, que fue usado por el gobierno de Orbán como pretexto para no acoger a refugiados a pesar de estar claramente manipulado y no reunir los requisitos de participación necesarios para ser válido<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> HALMAI, G. “An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe.” (2015).

<sup>56</sup> HALMAI, G. “Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland.” (2017).

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> HEGEDŰS, D. “Nations in Transit 2017: Hungary” (2017) Freedom House

A pesar de la gravedad de la Crisis de los Refugiados, esta no recibirá demasiada atención a lo largo de este trabajo, ya que el incumplimiento de las obligaciones en materia de refugiados se da en la practica totalidad de los estados de la UE<sup>59</sup>-

### **La respuesta de la Unión Europea a la amenaza autoritaria de Hungría**

La deriva autoritaria del gobierno de Fidesz sorprendió a la UE, ya que Orbán ya había gobernado con anterioridad, ajustándose durante su primer mandato a principios democráticos. La comunidad europea no estaba preparada para lo que iba a ocurrir, lo que puede explicar porque no se tomaron medidas de carácter preventivo similares a las del “Caso Haider” (si bien es cierto que tras las criticas que la UE recibió con su actuación en Austria, es improbable que se una actuación similar).

La Unión reacciono con alarma a las primeras acciones de Hungría dirigidas a acabar con los organismos independientes que pudiesen servir de contrapesos al poder del gobierno de Fidesz. Es de destacar la respuesta de la Unión a la ley de medios de comunicación elaborada por Fidesz para controlar la independencia de los miembros. La norma fue duramente criticada por varios países miembros de la UE, grupos del Parlamento Europeo y la propia Comisión, pero esta ultima decidió emplear exclusivamente la presión social para intentar corregir la postura de Hungría<sup>60</sup>. La Comisión hizo llegar al gobierno húngaro sus preocupaciones por esta nueva ley y la respuesta del mismo les parecieron suficientes para considerar que la mayor parte de sus demandas habían sido satisfechas, aunque como demuestran actuaciones posteriores, (como la retirada de la frecuencia a la radio independiente Klubradio) la presión social no tuvo prácticamente ningún efecto para contrarrestar las medidas del gobierno húngaro en este tema<sup>61</sup>.

La Unión Europea no se opuso de manera significativa a la promulgación de la nueva Constitución de Hungría en 2011, posiblemente por el fuerte mandato popular que le habían otorgado a Fidesz y por que el gobierno planteo la nueva norma como una ruptura definitiva con el comunismo<sup>62</sup> (la anterior constitución húngara databa del año 1949, aunque había sido totalmente reformada con la transición democrática). Donde la UE si

---

<sup>59</sup> ABELLÁN, L “El reparto de refugiados en la UE termina con un cumplimiento ínfimo” (2017) El Pais (online) [https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916\\_188550.html](https://elpais.com/internacional/2017/09/26/actualidad/1506453916_188550.html) (consultado el 13/05/2018)

<sup>60</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from... (2014)

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> SCHANDA, B. "A New Constitution for Hungary." (2011) Iustum Aequum Salutare 7 153.

planteo enérgicas propuestas fue con varias de las “Leyes Cardinales” (enmiendas), las cuales el gobierno de Orbán ha usado con gran frecuencia: por ejemplo, la propia norma fue enmendada antes de su entrada en vigor en varias ocasiones.

Sin duda, la cuarta enmienda de la nueva constitución de Hungría ha sido la que ha recibido una mayor cobertura por parte de los medios y la que ha sido criticada con mas dureza por parte de las instituciones europeas. Para intentar presionar al gobierno húngaro a dar marcha atrás, la UE hizo una presión mas intensa sobre el gobierno húngaro que en casos anteriores, solicitando que la enmienda no se aprobase sin que Hungría buscase la recomendación de la Comisión de Venecia<sup>63</sup>. cuando Hungría se negó, el Parlamento Europeo solicito a su Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior que hiciese un informe sobre la situación en Hungría. El llamado informe “Tavares” represento una condena sin matices a la política del gobierno de Fidesz y a sus ataques a la democracia y los derechos humanos en Hungría, solicitando que, se diese marcha atrás en gran parte de las reformas llevadas a cabo por el gobierno húngaro, entre ellas las incluidas en la cuarta enmienda a la Constitución de 2011<sup>64</sup>. La respuesta de Hungría a las críticas del Informe Tavares dejo mucho que desear: Inmediatamente después de su aprobación por el PE, el parlamento húngaro (controlado por Fidesz) emitió una resolución muy dura con las instituciones europeas, rechazando de lleno sus criticas y su legitimidad para exigir cambios. Aunque el gobierno húngaro finalmente prometió cambios en su Norma Fundamental, estos no fueron más que cuestiones cosméticas que no atajaron con la falta de protección al Estado de Derecho y a los derechos fundamentales<sup>65</sup>.

El fracaso de la iniciativa europea con esta enmienda es una muestra de lo poco efectiva que ha sido la presión social sobre Hungría. La UE ha tratado de presionar al gobierno de Fidesz en numerosas ocasiones y en infinidad de temas (como con la Crisis de los Refugiados), pero estas iniciativas no han funcionado si no han estado acompañadas de otros mecanismos más contundentes y, de hecho, probablemente hayan servido para alimentar la retórica euroescéptica del gobierno. La UE no ha sido el único organismo

---

<sup>63</sup> HALMAI, G. “An Illiberal Constitutional... (2015).

<sup>64</sup> SCHEPPELE, K. “In Praise of the Tavares Report: Europe finally said No to Viktor Orbán” (2013) VerfBlog (online) <https://verfassungsblog.de/in-praise-of-the-tavares-report-europe-finally-said-no-to-viktor-orban-2/> (consultado el 14/05/1995)

<sup>65</sup> Ibid.

internacional que ha intentado presionar a Hungría y ha fracasado, pero sin duda es el que más ha visto deteriorada su credibilidad la deriva autoritaria del país.

En contadas ocasiones, la UE ha abierto procedimientos legales contra la actuación del gobierno húngaro. Poco tiempo después de la entrada en vigor de la nueva constitución, la UE abrió procesos por la infracción del derecho comunitario contra tres leyes, empleando el mecanismo del artículo 258 TFUE: En primer lugar, se denuncia la reducción en la edad de jubilación de jueces de 70 a 62, que hubiese causado la rápida jubilación de cientos de jueces cuyos puestos, previsiblemente, hubiesen sido ocupados por magistrados leales a Fidesz. En segundo lugar, la Unión considero que una norma que afectaba a la independencia de la agencia de protección de datos violaba al derecho comunitario. Finalmente, se usó tanto el artículo 258 como el issue linkage (al amenazar con retener fondos comunitarios) para combatir con una norma que limitaba claramente la independencia del banco central<sup>66</sup>.

En estos tres casos (y particularmente en el del Banco Central con el uso de issue linkage) los procedimientos de infracción consiguieron que Hungría acatase las demandas de la UE<sup>67</sup>, mostrando que las amenazas legales de la unión si han surtido efecto. Desde la victoria de Fidesz en 2010, nunca se ha planteado con seriedad el uso del artículo 7 TUE contra Hungría.

## Conclusiones

Por lo general, la reacción de la UE ante la deriva autoritaria de Hungría ha sido poco efectiva. No cabe duda de que Fidesz y Viktor Orbán no tienen una ideología liberal, y sus credenciales democráticas están cuanto menos en seria duda. Por ejemplo, en un discurso dado antes de su reelección en 2010, Orbán declaró su preferencia por un sistema en el cual “Un solo partido gobernante pudiese articular política nacional”<sup>68</sup> es decir, Fidesz. La actividad de Fidesz desde su retorno al poder ha tenido como objetivo cumplir con la visión de su líder, representando una clara amenaza para la democracia en Hungría.

Consideramos que la ineficacia de la reacción de la UE ha sido causada en gran medida por los mecanismos con los cuales han tratado de presionar al gobierno de Orbán. Como

---

<sup>66</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from... (2014)

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> HALMAI, G. "An Illiberal Constitutional... (2015).

ya se ha establecido anteriormente, la eficacia de la presión social sobre un estado depende en gran medida de la percepción que tengan sus ciudadanos sobre la Unión Europea. En el caso de la sociedad húngara, esta ha dado un claro giro hacia el euroescepticismo desde su adhesión, siendo los dos mayores partidos del parlamento (Fidesz y Jobbik) claramente euroescépticos. Por lo tanto, es de esperar que cuando la Unión Europea condena la actuación del gobierno de Fidesz, la población no lo interprete como un mensaje de alarma creíble, sino como el mensaje de una autoridad ilegítima. Así, la presión social se convierte en un instrumento contraproducente que sirve para alimentar el discurso euroescéptico de la nueva elite política húngara, dotándolo de legitimidad.

Un ejemplo claro de este fenómeno se dio con la Crisis de los Refugiados, durante la cual Orbán empleo la presión social de la UE para atacar a la propia unión. Aprovechándose del déficit democrático que sufre la UE, Orbán cuestiono su legitimidad para imponer límites a la soberanía de Hungría (de facto, a su poder) con lo que logro aumentar su apoyo entre la sociedad húngara, instigando un creciente euroescepticismo. Por ello, sin que se produzca un gran cambio en las preferencias políticas de los húngaros, es de esperar que la presión social siga sin funcionar y que incluso sirva para que el gobierno de Fidesz obtenga mayor apoyo en su país.

Las escasas ocasiones en las que se han empleado los mecanismos legales del artículo 258 TFUE la UE consiguió el acatamiento de Hungría a sus demandas, aunque, por su propio diseño, el procedimiento del artículo 258 difícilmente puede emplearse para corregir el déficit democrático que sufre Hungría. Tal y como han señalado numerosos autores, el artículo 258 se emplea para corregir comportamientos antidemocráticos de manera indirecta<sup>69</sup>. Es decir, no tratan de combatir la problemática mayor, que en el caso de Hungría es la implantación de un régimen constitucional iliberal, sino que, amparándose en el derecho comunitario, tratan de corregir alguna de sus consecuencias (como el que se intente acabar con la independencia del banco central).

---

<sup>69</sup> BUGARIC, B. "Protecting democracy and... (2014)

## Polonia

*“The day will come when we will succeed, and we will have Budapest in Warsaw.”*  
Jaroslaw Kaczynski, 2011<sup>70</sup>

### Introducción

Polonia es el mayor de los países de la antigua órbita soviética que accedieron a la unión europea en el año 2004, por lo que el éxito de su transición a la democracia era visto como algo de fundamental importancia para el conjunto de la región. Afortunadamente, las reformas democráticas de Polonia avanzaron a buen ritmo, instaurándose un régimen democrático que permitió la integración del país en la comunidad europea. En el momento de su adhesión a la UE, Polonia era considerada como un caso ejemplar de transición democrática exitosa<sup>71</sup>.

El partido Prawo i Sprawiedliwość (En castellano Libertad y Justicia, o PiS) se fundó en el año 2001 como una fuerza política nacionalista y de derecha. Gano popularidad rápidamente de la mano de sus fundadores, los gemelos Kaczyński, obteniendo un 27% de los votos en las elecciones parlamentarias polacas, resultado suficiente para que el partido formase gobierno y para que los Kaczyński se repartiesen los cargos de presidente y primer ministro. La primera legislatura en la que PiS tenía mayoría en el Parlamento de Polonia estuvo marcada por la inestabilidad, que forzó al gobierno a convocar elecciones parlamentarias anticipadas en 2007. PiS perdió estas elecciones, aunque Lech Kaczyński continuó siendo presidente del país hasta su muerte en 2010. El primer gobierno de PiS no desencadenó un importante retroceso democrático, posiblemente por su insegura posición en el Sejm; aun así, cabe destacar el fuerte tono conservador del gobierno, que fue objeto de escarnio internacional al investigar si un conocido programa infantil incitaba a la homosexualidad.

Después de su derrota electoral en 2007, Polonia fue gobernada por el PÖ, teniendo como Primer Ministro a Donald Tusk, que dimitió en el año 2014 para convertirse en el

---

<sup>70</sup> BUCKLEY, N. y FOY, H. “Poland’s new government finds a model in Orban’s Hungary” Financial Times (online) <https://www.ft.com/content/0a3c7d44-b48e-11e5-8358-9a82b43f6b2f> (consultado el 25/05/2018)

<sup>71</sup> MATCZAK, M. “Poland: From Paradigm to Pariah? Facts and Interpretations of Polish Constitutional Crisis.” (2018)

presidente del Consejo Europeo. Tras dos legislaturas en la oposición, PiS vuelve a obtener una mayoría en las elecciones legislativas de 2015, consiguiendo una mayoría absoluta en el Sejm y ganando en las elecciones presidenciales de ese mismo año, cuando Andrzej Duda es elegido como presidente. Se han citado varios motivos por los que el PiS triunfo en las elecciones<sup>72</sup>, aunque es importante señalar que obtuvieron el 37% del voto con una participación que apenas rebasaba el 50%, por lo que el partido carece de un mandato popular fuerte.

Desde su retorno al poder, PiS ha desarrollado una política similar al del gobierno de Fidesz, particularmente por su batalla contra los “checks and balances” que limitan la autoridad de PiS, en particular el Tribunal Constitucional del país. A diferencia de Hungría, las reformas de Polonia han sido recibidas por actuaciones mucho mas fuertes de la UE, tal y como se vera a continuación.

### **Las reformas de PiS: Su efecto sobre los Derechos Humanos y la Democracia**

Desde su llegada al poder, el gobierno polaco se afano en traer al país el “Cambio Bueno” que habían prometido a lo largo de su campaña electoral. El partido había empleado una plataforma conservadora y populista que muchos académicos han comparado con la empleada por Fidesz en Hungría, proponiendo un modelo de estado iliberal con claras tendencias de corte autoritario<sup>73</sup>.

Siguiendo la senda marcada por Fidesz, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue atacar al Tribunal Constitucional de Polonia, limitando sus competencias y llenándolo con seguidores del PiS que no pusiesen trabas al nuevo gobierno.<sup>74</sup> En primer lugar, PiS lleno la corte con sus propios partidarios, y para ello, no reconoció el nombramiento de cinco jueces elegidos por el anterior parlamento al final de su legislatura, considerando que habían sido nombrados de manera ilegítima<sup>75</sup>. Las acusaciones de PiS eran al menos parcialmente ciertas, en tanto dos de los jueces habían sido elegidos por el Sejm anterior de manera irregular para evitar que PiS pudiese hacerlo (algo reconocido por una

---

<sup>72</sup> TWORZECKI, H. y MARKOWSKI R. “Did Poland just vote in an authoritarian government?” (2015) The Washington Post (online) ([https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/03/did-poland-just-vote-in-an-authoritarian-government/?utm\\_term=.2d884abc93a5](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/03/did-poland-just-vote-in-an-authoritarian-government/?utm_term=.2d884abc93a5)) (consultado el 18/05/2018)

<sup>73</sup> BALCER, A. “The Polish “Good Change”–What does it mean for relations with Germany and the rest of Europe?” (2016) EPC Policy Brief

<sup>74</sup> SADURSKI, Wojciech. “How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding.” (2018) Sidney Law School

<sup>75</sup> Ibid.

sentencia del propio TC, que invalidó las dos selecciones iniciales). Aun así, otros tres jueces fueron elegidos de manera correcta, pero PiS igualmente nombro a tres “jueces alternativos” para puestos que ya se encontraban ocupados. Esto causó una parálisis en el Tribunal Constitucional, que enormemente presionado por el Parlamento, acabó por ceder al reconocer los jueces de PiS y elegir a uno de las nuevas juezas nombradas por PiS como presidenta de la cámara; asimismo, varios jueces fueron de facto expulsados del constitucional, lo que junto a la retirada de otros acabó por otorgarle a los seguidores de PiS una mayoría. A la acumulación de jueces en la cámara se le unió toda una serie de medidas tomadas por el parlamento (como aumentar el número de jueces necesarios para declarar una ley inconstitucional, que en esencia tenían como objetivo paralizar al tribunal y hacerlo inoperativo<sup>76</sup>).

Tras liberarse de uno de sus mayores contrapesos, el PiS se centró en transformar al TC en un colaborador activo con el nuevo gobierno, empleando a los nuevos jueces que habían nombrado. Así, se le comenzó a dar un uso político al TC, que ratificaba decisiones del gobierno de dudosa constitucionalidad<sup>77</sup>. El éxito del PiS a la hora de atrapar al Tribunal Constitucional permitió al nuevo parlamento extender su control a otros elementos del sistema judicial. Entre estos, destaca la actuación del TC frente al Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia, un órgano encargado de nombramiento de jueces y de garantizar la independencia del poder judicial y que con asistencia del TC pudo ser capturado por el nuevo parlamento, otorgándole al gobierno y al parlamento la capacidad prácticamente indiscriminada de seleccionar jueces<sup>78</sup>. Esta medida, junto a reformas al Tribunal Supremo (cuyas filas también se llenaron con partidarios de PiS) y a la Fiscalía del Estado acabaron por causar una captura prácticamente total del poder judicial por los otros dos<sup>79</sup> (estando ambos controlados por el PiS).

Si bien las actividades más notables de PiS en su lucha contra los “Checks and Balances” se han centrado en el Poder Judicial, el partido también ha atacado la independencia de los medios de comunicación, con una amplia purga de los medios públicos que los ha convertido en máquinas propagandísticas del gobierno; PiS también ha tratado de acallar las voces de la oposición en el Parlamento, empleando mecanismos legislativos expres

---

<sup>76</sup> CLOSA, C “La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia” (2016) Real Instituto Elcano

<sup>77</sup> SADURSKI, Wojciech. “How Democracy Dies...” (2018)

<sup>78</sup> MATCZAK M. “Poland: From Paradigm...” (2018)

<sup>79</sup> SADURSKI, Wojciech. “How Democracy Dies...” (2018)



que acortan en todo lo posible el debate parlamentario<sup>80</sup>. Estas medidas del PiS recuerdan enormemente al modelo empleado en Hungría durante los primeros años del gobierno de Fidesz, y han tenido un efecto muy similar. El sistema de contrapesos que garantiza el estado de derecho y la calidad democrática de Hungría ha colapsado, en tanto PiS controla los poderes ejecutivo, legislativo y el judicial mientras que ha limitado enormemente la capacidad de la oposición y de los medios para resistirse al programa de reformas del PiS.

A la vez que se afanaba por acabar con sus contrapesos, PiS también desarrolló una importante serie de reformas de corte conservador en el país, con la promoción de catolicismo como la “religión de Polonia” y de valores tradicionales vinculados con esta religión. Uno de los ejemplos más conocidos de esta política es la muy conocida intención de PiS de limitar el aborto, que en un primer momento se pretendió eliminar. Las masivas propuestas populares obligaron al partido a abandonar este plan, aunque en los últimos meses lo ha reintroducido con pretensiones algo más moderadas<sup>81</sup>. El corte tradicionalista del partido gobernante también se ha podido observar en la que fue su medida estrella durante las elecciones de 2015, la iniciativa “Familia 500+” una medida con la que se proporciona a todas las familias 500 zlotys mensuales a partir del segundo hijo, con el objetivo de aumentar la natalidad y reforzar el papel de las familias en la sociedad<sup>82</sup>.

Las pretensiones del gobierno de llevar a cabo el “cambio bueno”, es decir, de realizar un giro conservador en el que primen los valores tradicionales (particularmente en el plano de la familia y la religión) se ha encontrado con una fuerte resistencia por parte de la sociedad civil polaca, que se ha manifestado de manera casi continua desde el ascenso de PiS al poder. Las numerosas protestas contra el gobierno (y su visibilidad internacional) probablemente fuesen importantes motivaciones para que PiS tomase medidas destinadas a coartar a la sociedad civil y reducir su capacidad para movilizarse y manifestarse en espacios públicos<sup>83</sup>, lo que por supuesto, representa otro importante ataque a los valores democráticos y los derechos humanos.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> MIKULAK, M. “Poland: A change so good, it makes you want to cry.” (2016) LSE European Politics and Policy (EUROPP)

<sup>83</sup> AMNISTIA INTERNACIONAL “Amnesty International Report 2017/2018: the state of the world’s human rights” (2018)

## **La respuesta de la Unión Europea a las reformas en Polonia**

Los estados de la UE reaccionaron con consternación al acceso de PiS al gobierno, probablemente por su retórica euroescéptica y los resultados de su primer periodo en el gobierno. Es posible que este sea uno de los motivos por los que la UE reacciona con cierta celeridad ante el paquete de reformas del nuevo gobierno con un primer informe en el Marco del Estado de Derecho en junio de 2016. El Marco del Estado de Derecho es una herramienta política elaborada por la Comisión Europea en 2014, que tiene como objetivo establecer un dialogo con un estado miembro que esta poniendo en peligro el respeto al estado de derecho sin que sea necesario hacer uso del artículo 7 y las graves connotaciones políticas que se le han asignado<sup>84</sup>.

A la hora de crear este mecanismo, que carece de base en los tratados o la legislación de la unión, la Comisión Europea reconoce la insuficiencia de los mecanismos de los que actualmente dispone la UE (especificando al artículo 258 TFUE y 7 TUE) a la hora de solventar la falta de respeto al estado de derecho en los estados miembros, concibiendo este nuevo mecanismo como una herramienta similar al artículo 7 TUE, pero para casos que no han alcanzado la gravedad necesaria como para justificar la activación de este artículo; por ello, los requisitos para iniciar un proceso en el Marco del Estado de Derecho son mucho menos exigentes que para el artículo 7<sup>85</sup>. Este procedimiento funciona esencialmente como un monitorio con tres fases: en un primer momento la Comisión, tras detectar un riesgo sistémico al estado de derecho en un miembro de la UE, realizara una evaluación de la situación en el país en cuestión. Si se determina que efectivamente existe un riesgo se iniciara un dialogo con el estado en cuestión con el objetivo de solventarlo; tras este diálogo (y si la situación no se ha resuelto satisfactoriamente en la fase anterior) la comisión emitirá una recomendación al estado miembro en el que figuraran claramente los motivos por los que considera que existe una amenaza para el estado de derecho en el país, dando un plazo para solucionarlo y posiblemente estableciendo recomendaciones concretas sobre como hacerlo. En una última fase, la Comisión monitorea la respuesta del estado miembro, pudiéndose producir también un dialogo entre las partes para asegurar que se llega una solución satisfactoria, aunque de no cumplirse las recomendaciones de

---

<sup>84</sup> MARTÍN MANGAS, A. "Polonia en el... (2018)

<sup>85</sup> COMISION EUROPEA. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law" (2014) COM(2014) 158 final/2

la Comisión en el plazo marcado la misma estudiara la posibilidad de activar el artículo 7 TUE<sup>86</sup>.

Desde su creación el Marco del Estado de Derecho solo se ha empleado en el caso de Polonia, por lo que la experiencia en su uso es muy limitada. La comisión constato que el estado de derecho estaba en peligro en Polonia por el profundo proceso de reformas en Polonia, que como ya se ha visto tenia como objetivo acabar con la autoridad del Tribunal Constitucional y con la independencia del poder judicial en general (por lo que, evidentemente, se estaba ante una amenaza al estado de derecho). Debido a sus preocupaciones por los cambios en el poder judicial, la UE abrió un dialogo con Polonia, trasladándole al país en cuatro ocasiones sus recomendaciones para poner fin a la situación y revertir los cambios que se estaban produciendo bajo el nuevo gobierno. Las tres primeras recomendaciones realizadas por la comisión fueron completamente ignoradas por el gobierno de Polonia, que no hizo ningún esfuerzo por seguir las numerosas recomendaciones de la UE (que se pueden resumir en dar marcha atrás en las reformas) y volver a la senda marcada por los valores de la Unión Europea.

El Marco del Estado de Derecho es un paso previo al artículo 7 TUE, por lo que se entiende que si el dialogo establecido a través del Marco no prospera debería dar lugar a una eventual aplicación del artículo 7. Esto fue lo que eventualmente ocurrió en Polonia, aunque con un cierto retraso, ya que fueron necesarias tres recomendaciones hasta que la comisión emitiese en diciembre de 2017 una propuesta de Decisión al Consejo para que este constataste que efectivamente existe un “riesgo claro de violación grave” del Estado de Derecho en Polonia<sup>87</sup> (por lo que existiría también riesgo de violar el artículo 2 TUE). En su propuesta, la comisión hace mención de un gran numero de las reformas que PiS ha realizado al sistema judicial en Polonia, particularmente aquellas que ponen en peligro la integridad del mismo. Concretamente, la propuesta de la Comisión nombra trece normas constitutivas que le dan a los poderes legislativo o ejecutivo (ergo, a PiS) la capacidad de interferir con el correcto funcionamiento del poder judicial<sup>88</sup>. El Parlamento Europeo apoyo esta propuesta, pidiendo al Consejo que se pronunciase al respecto a la mayor celeridad.

---

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> COMISION EUROPEA. “Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the treaty on European Unión regarding the rule of law in Poland” (2017) COM (2017) 835 final 2017/0360 (NLE)

<sup>88</sup> MARTÍN MANGAS, A. “Polonia en el...” (2018)

A pesar de la relevancia que se le ha dado a esta primera activación del artículo 7, en la práctica el 7.1 no resulta demasiado diferente al mecanismo del Marco del Estado de Derecho, en tanto establecería otro monitoreo de Polonia. La principal diferencia es que serviría de antesala de la utilización del 7.2, que si incluye un mecanismo sancionador (aunque para activarlo haría falta una decisión unánime del Consejo). Además, el hecho de que el artículo 7.1 requiera del beneplácito de una amplia mayoría del Consejo hace que no se pueda usar un discurso euroescéptico que recrimine el déficit democrático de la unión como respuesta, ya que no es la comisión la que dirige el proceso. Aun así, parece que, de momento, la “opción nuclear” no ha logrado ningún resultado mejor que el obtenido por el Marco, es decir, casi ninguno.

La atención de las diferentes instituciones de la Unión ha estado sin duda centrada en la situación del sistema jurídico polaco y de los intentos de PiS por acabar con su independencia. Es por ello que los mecanismos formales empleados por la UE en este caso (El Marco y el artículo 7 TUE) se hayan centrado casi exclusivamente en esta cuestión. Las reformas más “sociales” de PiS han quedado relegadas a un segundo plano en el discurso comunitario, más preocupado por la amenaza al Estado de Derecho que por otras cuestiones como los derechos de la mujer o el secularismo. Esto no quiere decir que la UE no haya tratado de intervenir también en estas cuestiones, pero lo ha hecho exclusivamente a través de mecanismos no formales como la presión social, aunque de manera muy limitada, ya que incluso este mecanismo ha recibido mucho más uso en la cuestión del sistema jurídico.

Las críticas de la UE y sus estados miembros a Polonia no se han centrado solamente en sus reformas, sino también en su propio gobierno, al que varios líderes europeos se han referido de manera muy dura. Por ejemplo, el presidente de Francia, Emmanuel Macron, declaró que los ciudadanos polacos se “merecen algo mejor” que su actual gobierno euroescéptico<sup>89</sup>. La mayor parte de las críticas a PiS desde Europa (que no trataban sobre las reformas en el poder judicial) se han centrado en el carácter marcadamente euroescéptico del discurso del partido, el cual pone en peligro el status de la UE en el país.

---

<sup>89</sup> TSOLOVA T., SOBCZAK, P. “In stinging attack, France's Macron says Poland isolating itself in Europe” (2017) REUTERS (online) <https://www.reuters.com/article/us-france-centraleurope-idUSKCN1B5128> (Consultado el 24/05/2018)

Al igual que Hungría, Polonia se ha negado a acatar las cuotas obligatorias de refugiados establecidas por la UE para tratar de distribuir la carga del gran número de refugiados que llegaron al continente desde 2015. Polonia se opuso a acoger refugiados, particularmente a musulmanes, en un movimiento que resultó popular con la mayor parte de su población pero que generó tensiones con las instituciones de la UE y otros estados miembros. El incumplimiento de Polonia fue tal que la Comisión inició un proceso por incumplimiento contra el país a finales de 2017<sup>90</sup> (junto a Hungría, República Checa y Polonia). A día de hoy, Polonia todavía no ha acogido a ningún refugiado de la Guerra Civil Siria, a pesar de las amenazas de la UE y de las sanciones que se le pueden imponer a raíz de su incumplimiento.

## Conclusión

El programa de reformas llevado a cabo por PiS desde su vuelta al poder supone una clara amenaza a la democracia y a los derechos humanos en Polonia, tanto por su intención de acabar con los “Checks and Balances” (particularmente en relación con el poder judicial) como por tratar de codificar una visión tradicionalista y conservadora del mundo. La Unión Europea reaccionó con bastante celeridad a los acontecimientos en Polonia, aunque es cuestionable que los mecanismos que han empleado hayan tenido el efecto esperado.

La UE ha empleado mecanismos “nuevos” en su trato con el gobierno de Polonia, pero parece claro que ni el Marco del Estado de Derecho ni el Artículo 7.1 han tenido un efecto sustancial sobre la independencia judicial en Polonia, asunto que se encontraba detrás del uso de todos estos mecanismos. Si bien es cierto que así se logró entablar un diálogo con Polonia, que comenzó con la apertura del Marco, la propia comisión ha reconocido que sus recomendaciones han sido completamente desatendidas<sup>91</sup>, por lo que la utilidad del mismo es cuanto menos cuestionable. Es más, algunos autores han defendido que el uso del Marco del Estado de Derecho ha sido negativo: Araceli Mangas Martín considera que el Marco “*Nada ha prevenido ni revertido, y ha dado tiempo al gobierno polaco para consumir su estrategia política para poner fin al Estado de Derecho en ese Estado miembro*”<sup>92</sup>. Por ello, se puede decir que el Marco del Estado de Derecho ha facilitado en

---

<sup>90</sup> COMISION EUROPEA. “Press Release Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice” (2017) IP/17/5002

<sup>91</sup> COMISION EUROPEA. “Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the treaty on European Unión regarding the rule of law in Poland” (2017) COM (2017) 835 final 2017/0360 (NLE)

<sup>92</sup> MARTÍN MANGAS, A. “Polonia en el...” (2018) pág. 3

cierta medida la destrucción de la independencia del poder judicial, ya que su activación evito que la UE emplease medidas mas gravosas (el articulo 7 TUE) a pesar de que claramente ya existía un “riesgo claro de violación grave” (y con toda seguridad, una violación propiamente dicha).

Posiblemente lo mas positivo que ha causado el uso del Marco del Estado de Derecho es en que en cierta manera obligo a la UE a hacer uso del articulo 7 TUE. El propio Marco prevé la posibilidad de activar el articulo 7 si no resulta efectivo. Aun así, parece que el uso de la llamada “opción nuclear” no ha tenido tampoco ningún efecto (al menos el mecanismo del 7.1). A pesar de la enorme importancia que se le ha dado por los medios de comunicación y las instituciones de la UE, el articulo 7.1 es en esencia un proceso igual que el del Marco, por lo que tampoco es de esperar que tenga ningún efecto, especialmente cuando Polonia no debería temer la activación del artículo 7.2, que requiere de la unanimidad entre los demás países de la UE (por lo que tiene que hacerse con el acuerdo de aliados polacos como Hungría).

Incluso en los casos en los que la UE hizo uso de la presión social, los resultados fueron claramente decepcionantes, sirviendo para promover el discurso euroescéptico de PiS y por lo tanto minando la legitimidad de la Unión Europea en el país. Esto ha sido especialmente cierto en el caso de la Crisis de los Refugiados, que sirvió para fomentar el mensaje de “la UE contra nosotros” de PiS. El mensaje de la Unión tenía muy pocas posibilidades de triunfar cuando la sociedad polaca esta claramente en contra de la acogida de refugiados. Por otro lado, los fracasos del gobierno del PiS a la hora de cambiar las leyes del aborto del país probablemente tengan mas que ver con las manifestaciones masivas que ocasionaron dentro de Polonia que con cualquier crítica de la UE.

### **Diferencias en la reacción de la UE en los casos de Hungría y Polonia**

Los casos de Hungría y Polonia resultan muy interesantes porque las políticas aplicadas por sus respectivos gobiernos guardan muchas similitudes: esencialmente, la política tanto de Fidesz como PiS se puede resumir como un intento de destruir los contrapesos a su poder (particularmente desde el poder judicial) y de codificar legalmente valores ideológicos de corte cristiano y conservador, lo que da lugar a lo que ha sido denominada como una “democracia iliberal”, que no seria mas que un sistema democrático que sufre un retroceso en el cual el partido gobernante cambia las reglas del juego a su favor e

intenta imponer su visión del mundo sobre el resto de la sociedad. El hecho de que los proyectos políticos de PiS y Fidesz sean tan similares hace que sean casos ideales con los que estudiar el comportamiento de la UE, ya que, si bien ambos países han seguido trayectorias similares, la reacción de la unión ha sido marcadamente diferente con cada uno, resultando conveniente hacer un breve repaso de estas diferencias antes de analizar porque se han dado.

Sin duda, la forma en la que la UE ha intervenido en los casos de Hungría y Polonia ha sido muy diferente: En el caso de Hungría, la Unión ha mostrado su oposición a las políticas de Fidesz empleando mayoritariamente la presión social. Esta presión se realizó a través de medios informales (como críticas de la comisión o estados miembros) como por medios formales, particularmente el Informe Tavares. La presión social empleada contra Hungría no ha tenido éxito, al contrario que el procedimiento de infracción del artículo 258 TFUE, empleado de manera muy limitada (en tres ocasiones) pero que ha cosechado éxitos a la hora de corregir la postura húngara en cuestiones puntuales vinculadas con el mantenimiento de la independencia de organismos que pueden actuar de contrapesos al poder gubernamental. En su lucha contra el creciente autoritarismo del gobierno polaco, la UE ha hecho uso principalmente del Marco Europeo del Estado de Derecho (un mecanismo creado en 2014 y que por lo tanto no estaba disponible en los primeros años del gobierno de Orbán), que le permitió entablar durante más de un año un dialogo con el gobierno del PiS; un dialogo que a la postre ha resultado inútil<sup>93</sup>. La UE también ha hecho uso de la “opción nuclear” del artículo 7 TUE, aunque en la variante “preventiva” del 7.1, que *de facto* es bastante similar al Marco. Por ello, la acción de la UE en el caso húngaro no ha atacado habitualmente al conjunto del problema (El ataque al estado de derecho) sino a medidas concretas como la independencia del Banco Central o la agencia de protección de datos. En cambio, en el caso de Polonia, la mayor parte de la acción de la UE se ha centrado en el conjunto de las medidas del PiS y en sus efectos sobre el estado de derecho.

Resulta interesante analizar porque se han dado estas diferencias en la forma en la que la UE ha respondido a amenazas tan similares. Un primer motivo claro es que el Marco del Estado de Derecho no existía en 2010, tras la victoria electoral de Fidesz (de hecho, la creación del marco obedece en gran medida a los retrocesos que la UE ha sufrido, entre

---

<sup>93</sup> MARTÍN MANGAS, A. “Polonia en el... (2018)

ellos el de Hungría<sup>94</sup>). El Marco permite a la Comisión Europea tratar la amenaza sistémica al Estado de Derecho sin tener que recurrir al artículo 7 TUE, que requiere del apoyo de tanto el Parlamento como de la Comisión y que gracias a sus profundas connotaciones políticas y su consideración como “opción nuclear” resulta muy difícil de conseguir. Con Hungría, la UE no pudo tratar en conjunto con todas las medidas destinadas a acabar con los contrapesos gubernamentales, sino que sus acciones formales se dirigieron hacia medidas individuales. Así, el procedimiento de infracción del 258 TUE se usó, por ejemplo, contra una ley concreta que reducía la edad de jubilación de los jueces y no contra el total de las medidas de Fidesz contra el poder judicial<sup>95</sup>. Quizás la comisión no considerase adecuado utilizar con Hungría el Marco, aun cuando claramente cumple los requisitos para hacerlo, ya que podría llegar a interpretarse que la Comisión creó este procedimiento ad hoc para Hungría.

En segundo lugar, las diferencias se pueden explicar por las distintas actitudes de la sociedad polaca y húngara ante el proyecto europeo. Hungría se ha convertido en uno de los países menos amigables con la UE, como muestran su situación política y la composición de su parlamento: De los 199 escaños de la Asamblea Nacional de Hungría, el gobierno controla 133 y el mayor partido de la oposición, Jobbik, tiene 26 diputados, para un total de 159 de 199 escaños (y un 68.33% del voto) de la asamblea para partidos euroescépticos. Además, la restante oposición de Hungría se encuentra desprestigiada y no tiene apenas capacidad de acción: el MSZP, el partido en el gobierno antes de 2010, perdió la mayor parte de su apoyo debido a varios escándalos y la crisis económica de 2008, algo de lo que todavía no se ha recuperado (cuentan con 15 diputados en la actual asamblea). Como ya se ha analizado, las acciones de la UE pueden resultar contraproducentes ante una audiencia euroescéptica<sup>96</sup>, por lo que es posible que la UE optase por tener un perfil más bajo y atacar con fuerza solamente infracciones puntuales con el artículo 258 TFUE.

En cambio, las percepciones de la sociedad polaca frente a la UE parecen ser muy diferentes. Tal y como muestran algunos estudios, los polacos son los europeos que ven con mejores ojos a la UE: Según un estudio, un 74% de los polacos tienen una visión

---

<sup>94</sup> COMISION EUROPEA. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” (2014) COM(2014) 158 final/2

<sup>95</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from... (2014)

<sup>96</sup> Ibid.



positiva de la Unión Europea<sup>97</sup>. Asimismo, y a pesar de los esfuerzos de PiS, la sociedad civil polaca tiene una gran actividad y buena salud, convocando manifestaciones masivas que han logrado frenar algunas de las reformas de PiS, destacando claramente el caso de la ley del aborto, cuya reforma se frenó por la fuerte reacción ciudadana<sup>98</sup>. Otro ejemplo de esta resistencia se dio en el boicot de los jueces de Polonia a los cambios del Consejo general del Poder Judicial promovido por PiS<sup>99</sup>. Además, la oposición esta liderada por PÖ, un partido que también perdió una importante parte de su apoyo en 2015, pero que mantiene 136 diputados en el Sejm y una importante presencia en la sociedad polaca y las instituciones europeas (no en vano, Donald Tusk es presidente del Consejo). No resulta descabellado pensar que la UE ha criticado el conjunto de las reformas de PiS porque sabe que la mayor parte de la sociedad polaca no es partidaria de PiS ni de su plataforma euroescéptica (el partido logro un 37% del voto en 2015, con una baja participación).

Una tercera explicación es la distinta posición de Fidesz y PiS en las instituciones europeas, particularmente en el Parlamento Europeo. Fidesz es miembro de EPP, el mayor grupo del parlamento, lo cual ha evitado que este haya opuesto una resistencia fuerte a la deriva autoritaria de Hungría (el Informe Tavares, del que numerosos miembros de EPP votaron a favor, es una notable excepción)<sup>100</sup>. En cambio, los europarlamentarios de PiS forman parte de ECR, un grupo mucho mas pequeño cuyo mayor partido es el Partido Conservador de Reino Unido (marginado del parlamento europeo por razones evidentes). En cambio, PÖ pertenece al grupo EPP y es favorable a denunciar las reformas del gobierno polaco. Resulta lógico pues que en el caso de Hungría la Comisión no intentase utilizar mecanismos como el artículo 7 TUE, ya que tienen que pasar por el Parlamento, siendo de esperar que no prosperase. Es necesario tener en cuenta que para la activación de mecanismos como el artículo 7 TUE, es necesario el acuerdo de una gran parte del Consejo Europeo y Hungría y Polonia cuentan con la simpatía de varios países que serian muy reticentes a activar el artículo 7. En el caso del artículo 7.2, Polonia y Hungría solo

---

<sup>97</sup> STOKES, B, et Al. "Post-Brexit, Europeans More Favorable Toward EU" (2017) Pew Research Center (online) <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/06/06160636/Pew-Research-Center-EU-Brexit-Report-UPDATED-June-15-2017.pdf> (consultado el 15/05/2018)

<sup>98</sup> SADURSKI, Wojciech. "How Democracy Dies..." (2018)

<sup>99</sup> MATCZAK M. "Poland: From Paradigm..." (2018)

<sup>100</sup> BUGARIC, B. "Protecting democracy and..." (2014)

necesitarían sus apoyos cruzados para evitar su aplicación, por lo que resulta prácticamente imposible que este se llegue a usar en algún momento.

Se pueden dar otras diferencias entre los casos que hayan motivado a la UE a ejercer una oposición más “oficial” (a través del Marco) en Polonia que en Hungría. Así, es posible que la Comisión considerase más criticable la posición de Jaroslaw Kaczynski que la de Victor Orbán, ya que el primero no ostenta ningún cargo oficial en el gobierno polaco, pero es ampliamente considerado como el verdadero líder y arquitecto de el programa de reformas de PiS y su giro autoritario. Asimismo, la super-mayoría de Hungría permitió al gobierno de Orbán otorgarles a muchas de sus reformas un estatus constitucional del que carecen las de sus homólogos polacos.

Lo que si tienen en común las reacciones de la UE a las amenazas presentadas por Hungría y Polonia es que las medidas empleadas por la Unión casi nunca tienen un elemento sancionador. El procedimiento por infracción del artículo 258 TFUE, que, si incluye la posibilidad de sanciones, se ha empleado en el caso de Hungría con resultados positivos, pero de manera muy limitada<sup>101</sup>. La mayor parte de las acciones de la UE se han centrado en el uso de la presión social o del Marco del Estado de Derecho, mecanismos que por su propia naturaleza no incluyen ningún tipo de sanción, sino que buscan imponer el respeto a los principios democráticos y los derechos humanos a través del “soft power” de las instituciones europeas. Si algo ha quedado claro desde el ascenso de Fidesz y PiS al poder es que no se han dejado amedrentar por la presión desde la UE, sino que incluso se han beneficiado de ella para alimentar sus discursos euroescépticos. Ante el claro fracaso de las iniciativas que ha tomado la UE hasta el momento, parece claro que la mejor (y quizás única) opción de las que dispone la UE es la de un mecanismo sancionador que abarque problemas de carácter sistémico y no medidas concretas, es decir, el artículo 7.2 TUE. No hay ninguna garantía de que Hungría o Polonia fuesen a cumplir las demandas de la UE, aunque esta emplease el artículo 7.2 y amenazase con retirar los derechos de voto de estos países, pero es la única medida legal que le queda por explorar a las instituciones europeas. Aunque como ya se ha visto, la tradicional reticencia de los estados miembros de emplear el artículo 7 y el actual clima político europeo hace que sea casi imposible que el 7.2 se active contra cualquiera de estos dos países.

---

<sup>101</sup> SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from... (2014)

## Conclusiones

Las medidas empleadas por la UE para combatir el retroceso democrático en Polonia y Hungría han sido un fracaso. No solo no han sido efectivas, sino que probablemente le hayan dado tiempo a los nuevos gobiernos de estos países para establecer y asentar sistemas de corte iliberal<sup>102</sup>. El fracaso de la Unión Europea se ha debido en gran medida a que esta no dispone de las herramientas necesarias para garantizar el respeto a los principios que suponen la base del proyecto europeo y que teóricamente comparten todos los estados miembros.

La UE ha actuado de manera diferente en Polonia principalmente porque la posición del PiS es más débil, en tanto se enfrenta a una oposición y una sociedad civil movilizada y organizada, así como a una población considerablemente mas europeísta, lo cual probablemente haya hecho que la Comisión optase por un mecanismo de oposición mas directo (El Marco del Estado de Derecho) en vez de a la presión social como ha hecho en Hungría. Aun con las diferencias en su actuación, hay una similitud que resulta clave a la hora de entender porque la UE apenas ha conseguido resultados a la hora de controlar a sus dos estados mas díscolos: las medidas empleadas para combatir su retroceso democrático no tienen un carácter sancionador. Esto no es culpa de las instituciones de la Unión en si, ya que de facto sus instituciones no tienen ningún mecanismo con el cual sancionar las violaciones sistemáticas del artículo 2 TUE, una labor que debería cumplir el artículo 7.2 TUE, una disposición que es en esencia inutilizable.

Es de esperar que la Unión Europea no sea capaz de controlar las derivas autoritarias de Polonia y Hungría empleando los mecanismos de los que dispone actualmente, lo cual indudablemente tenga un grave efecto sobre su prestigio y cohesión interna. El creciente número de países que parecen estar apartándose de la línea liberal marcada desde Bruselas debe suponer una importante preocupación para las autoridades europeas, mas aun cuando parece difícil que en algún momento estas dispongan de algún mecanismo sancionador que efectivamente puedan emplear para combatir esta amenaza.

---

<sup>102</sup> MARTÍN MANGAS, A. “Polonia en el... (2018)

## **Bibliografía**

AMNISTIA INTERNACIONAL “Amnesty International Report 2017/2018: the state of the world’s human rights” (2018)

BALCER, A. “The Polish “Good Change”—What does it mean for relations with Germany and the rest of Europe?” (2016) EPC Policy Brief

BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. “Disabling the constitution. Journal of Democracy” (2012) vol. 23, no 3, p. 138-146.

BÁNKUTI, M., HALMAI, G. y SCHEPPELE, K. “From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution” (2012) en Gábor Attila Tóth (ed) Constitution for a Disunited Nation: On Hungary’s 2011 Fundamental Law

BATORY A. “The Political Context of EU Accession in Hungary” (2002). Royal Institute of International Affairs

BUGARIC, B. “Protecting democracy and the rule of law in the European Union: The Hungarian challenge.” (2014)

CLOSA, C. “La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia” (2016) Real Instituto Elcano

COMISION EUROPEA. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law” (2014) COM (2014) 158 final/2

COMISION EUROPEA. “Press Release Relocation: Commission refers the Czech Republic, Hungary and Poland to the Court of Justice” (2017) IP/17/5002

COMISION EUROPEA. “Reasoned proposal in accordance with article 7(1) of the treaty on European Union regarding the rule of law in Poland” (2017) COM (2017) 835 final 2017/0360 (NLE)

CRAMÉR, P. y WRANGE, P. “The Haider affair, law and European integration.” (2001)

- DE BÚRCA, G. "The road not taken: the European Union as a global human rights actor." (2011) American Journal of international law, vol. 105, no 4, p. 649-693.
- FAIOLA, A. "Hungary taking aim at NGOs and, critics say, democracy" (2015) The Washington Post (online) <https://www.washingtonpost.com/world/europe/hungary-taking-aim-at-ngos-and-critics-saydemocracy/2015/02/22/8> (consultado el 02/05/2018)
- FREEDOM HOUSE "Nations in Transit 2004" (2004) (online) <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2004/hungary> (consultado el 03/05/2018)
- GRABBE, H. "Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process." The politics of Europeanization (2003)
- HALMAI, G. "An Illiberal Constitutional System in the Middle of Europe." (2015).
- HALMAI, G. "Second-Grade Constitutionalism? The Cases of Hungary and Poland." (2017)
- HEGEDÜS, D. "Nations in Transit 2017: Hungary" (2017) Freedom House
- HILLION, C. "The Copenhagen criteria and their progeny" (2014)
- IUSMEN, I. "EU leverage and democratic backsliding in Central and Eastern Europe: The case of Romania." (2015) JCMS: Journal of Common Market Studies, 2015, vol. 53, no 3, p. 593-608.
- JAKAB, A y SONNEVEND, P. "Continuidad con carencias: la Reforma Constitucional en Hungría en el proceso de construcción política de Europa." (2014) Teoría y Realidad Constitucional, vol. 1, no 33, p. 379-398.
- KORNAI, J. "Hungary's U-turn: retreating from democracy" (2015) Journal of Democracy, 26(3), 34-48.
- LEVITSKY, S. y ZIBBLAT, D. "How Democracies Die" (2018) Viking, Penguin Books
- LEVITZ, P; POP-ELECHES, G. "Why no backsliding? The European Union's impact on democracy and governance before and after accession" (2010) Comparative Political Studies, vol. 43, no 4, p. 457-485.

- MÀNKO, R. "EU accession to the European Convention on Human Rights (ECHR)" (2017) European Parliamentary Research Service (EPRS)
- MARTÍN MANGAS, A. "Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?" (2018) Revista General de Derecho Europeo, no 44, p. 1-12.
- MATCZAK M. "Poland: From Paradigm to Pariah? Facts and Interpretations of Polish Constitutional Crisis." (2018)
- MIKULAK, M. "Poland: A change so good, it makes you want to cry." (2016) LSE European Politics and Policy (EUROPP)
- PEERS, S; WARD, A. (ed.). "The European Union charter of fundamental rights." (2004) Hart Publishing.
- POPTCHEVA, E. M. "Member states and the rule of law dealing with a breach of EU values." (2015) European Parliamentary Research Service
- SADURSKI, Wojciech. "How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding." (2018) Sidney Law School
- SAEED. S "Hungary's second border fence is finished, says Orbán" (2017) Politico EU (online) Enlace: <https://www.politico.eu/article/hungary-orban-border-fence-migrants-refugees-second-is-finished-says/> (consultado el 23/04/2018)
- SCHANDA, B. "A New Constitution for Hungary." (2011) Iustum Aequum Salutare 7 153.
- SCHEPPELE, K. "In Praise of the Tavares Report: Europe finally said No to Viktor Orbán" (2013) VerfBlog (online) <https://verfassungsblog.de/in-praise-of-the-tavares-report-europe-finally-said-no-to-viktor-orban-2/> (consultado el 14/05/1995)
- SEDELMEIER, U. "Anchoring democracy from above? The European Union and democratic backsliding in Hungary and Romania after accession." (2014) JCMS: Journal of Common Market Studies 52.1
- SEDELMEIER, U. "Protecting Democracy inside the European Union? The party politics of sanctioning democratic backsliding in the European Parliament" (2016) MAXCAP Working Paper, No 26

SZIKRA, D. "Democracy and welfare in hard times: The social policy of the Orbán Government in Hungary between 2010 and 2014." (2014) Journal of European Social Policy, vol. 24, no 5, p. 486-500.

TEASDALE A., "The Penguin Companion to European Union" (2012) (online) [https://penguincompaniontoeu.com/additional\\_entries/haider-affair/](https://penguincompaniontoeu.com/additional_entries/haider-affair/) (consultado el 22/04/2018)

TSOLOVA T., SOBCZAK, P. "In stinging attack, France's Macron says Poland isolating itself in Europe" (2017) REUTERS (online) <https://www.reuters.com/article/us-france-centraleurope-idUSKCN1B5128> (Consultado el 24/05/2018)

TWORZECKI, H. y MARKOWSKI R." Did Poland just vote in an authoritarian government?" (2015) The Washington Post (online) ([https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/03/did-poland-just-vote-in-an-authoritarian-government/?utm\\_term=.2d884abc93a5](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/11/03/did-poland-just-vote-in-an-authoritarian-government/?utm_term=.2d884abc93a5) ) (consultado el 18/05/2018)

WILLIAMS, Andrew. The indifferent gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's invasion of Iraq" (2006) European Law Review, vol. 31, no 1, p. 3.